

The Trump Presidency : what consequences will this have on Europe?

Arnault Barichella

▶ **To cite this version:**

Arnault Barichella. The Trump Presidency : what consequences will this have on Europe?. 2017. hal-01738129

HAL Id: hal-01738129

https://sciencespo.hal.science/hal-01738129

Submitted on 20 Mar 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

FONDATION ROBERT SCHUMAN

POLICY PAPER

Question d'Europe
n°417
16 Janvier 2017

La présidence de Trump : quelles conséquences pour l'Europe ?

Arnault Barichella

L'élection de Donald Trump, 45e Président des États-Unis, peut constituer l'un des plus grands défis pour les relations transatlantiques depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Tout au long de la Guerre froide et depuis sa fin, tous les présidents des États-Unis ont fondé leur politique étrangère sur un ensemble de convictions essentielles : les partenaires les plus proches sont les démocraties, la prospérité des États-Unis dépend du libre-échange mondial et leur propre sécurité est incontestablement liée au contexte international, et en particulier à leurs liens avec l'Europe. Aussi, l'engagement américain pour la prospérité et la sécurité européennes n'a-t-il jamais été remis en question[1]. Toutefois, au cours de sa campagne électorale, Donald Trump a fait de nombreuses déclarations qui remettent en cause toutes les convictions fondamentales qui ont constitué la colonne vertébrale des relations transatlantiques pendant les soixante-dix dernières années. Depuis ses critiques sévères à l'égard du libre-échange et son admiration pour des dirigeants autoritaires tels que le président russe Vladimir Poutine, jusqu'à sa remise en question de l'article 5 du Traité de l'OTAN, la rhétorique de Donald Trump a ébranlé les fondements de l'Alliance atlantique. Dès lors, il n'est pas étonnant que sa victoire ait provoqué un choc et une certaine consternation en Europe, où plusieurs sommets d'urgence ont été tenus pour discuter de la meilleure façon de gérer ce défi inattendu pour les relations transatlantiques. Cet article a pour premier but d'analyser l'ampleur du défi que la présidence de Donald Trump représente pour l'Europe. Son deuxième objectif est de suggérer des recommandations politiques sur la façon dont l'Union européenne peut gérer la présidence de M. Trump afin de transformer l'adversité en un succès pour l'Alliance atlantique durant les quatre prochaines années. Ce document se propose donc de dégager une stratégie pour que l'Union européenne reste visiblement présente sur la scène mondiale, en tirant le meilleur parti des opportunités qui pourraient s'ouvrir dans les quatre années qui viennent.

Bien que l'isolationnisme soit sans doute un risque qui doit être pris en considération, une analyse plus approfondie révèle que Donald Trump a développé une cohérence au cœur de sa vision de la politique mondiale[2] qui peut être divisée en trois axes principaux. Tout d'abord, Trump a clairement manifesté qu'il est contre le libre-échange sous sa forme actuelle, accusé d'appauvrir les travailleurs américains et d'affaiblir les États-Unis tout en servant les intérêts d'une élite cosmopolite. Deuxièmement, Trump n'a pas cessé d'exprimer sa conviction que les États-Unis concluaient de «mauvais accords» avec leurs alliés, accusés de profiter de la générosité américaine. En troisième lieu, Trump paraît fasciné par un leadership fort, et semble croire qu'il peut obtenir de «meilleurs accords» par des négociations bilatérales auprès des personnalités autoritaires, comme le président russe Poutine, plutôt que par la coopération avec des alliés démocratiques ou des organisations multilatérales, telles que l'OTAN ou l'Union européenne[3]. Ces positions constituent potentiellement une menace pour l'Alliance atlantique.

C'est pourquoi il est essentiel que l'Union européenne et ses États membres réagissent intelligemment et fermement afin d'éviter le scénario du pire. Ce document se centrera sur plusieurs questions où la présidence de Trump serait le plus susceptible d'affecter les relations transatlantiques : le commerce, l'OTAN, la Russie, l'Iran et la Chine. Pour chacune de ces questions, nous exposerons différents scénarios et nous proposerons ensuite des recommandations politiques sur la manière dont l'Union européenne peut transformer les défis en succès.

1. Shapiro J., The Everyday and the Existential: How Clinton and Trump Challenge Transatlantic Relations, European Council on Foreign Relations, 2016.
2. Wright T., "Trump's 19th Century Foreign Policy", Politico, 20 janvier 2016.
3. Shapiro J., The Everyday and the Existential: How Clinton and Trump Challenge Transatlantic Relations.

I) LE COMMERCE

Trump s'est montré constant dans sa critique du libre-échange, qu'il accuse d'avoir porté préjudice aux ouvriers américains[4]. Il a insisté pendant sa campagne sur le fait que son objectif de placer «l'Amérique d'abord» impliquerait la renégociation des accords avec les partenaires commerciaux des États-Unis afin d'obtenir des termes plus favorables aux intérêts économiques américains. Trump a affirmé que «l'américanisme, et non le mondialisme, sera notre credo», exprimant ainsi qu'il était favorable à une certaine forme de protectionnisme[5]. Il est intéressant de noter que la campagne de Trump a même réussi à changer l'opinion des électeurs républicains au sujet du libre-échange : 61% d'entre eux pensent que le libre échange est une «mauvaise chose» en 2016, contre seulement 36% en 2014[6]. Durant sa campagne, Trump s'est engagé à remettre en cause les fondements mêmes de la politique commerciale des États-Unis en renégociant ou, au besoin, en se retirant d'une large série d'accords, comme l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), le Partenariat transpacifique (TPP en anglais), et même de l'Organisation mondiale du commerce[7].

Par conséquent, l'élection de Donald Trump risque de geler les négociations en cours entre l'Union européenne et les États-Unis sur le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI), dont l'objectif est de créer une zone de libre-échange transatlantique (TAFTA en anglais). Ces négociations ont été lancées en 2013, dans le but de redynamiser l'économie transatlantique suite à la crise financière mondiale.

Il est indéniable que le gel des négociations en cours sur le PTCI ne contribuerait pas à renforcer les relations transatlantiques. Toutefois, ce coup d'arrêt ne nuirait pas de manière substantielle à l'Alliance atlantique, étant donné que les négociations se trouvent d'ores et déjà bloquées par une opposition importante aux États-Unis, et tout particulièrement en Europe, où des milliers de personnes ont manifesté contre le PTCI.

Si l'arrêt des négociations sur le PTCI est une conséquence probable de l'arrivée de Trump au pouvoir, il existe un autre scénario, moins plausible, mais qui comporte des risques beaucoup plus grands pour l'Alliance atlantique. En effet, Trump peut décider d'exercer une forme plus radicale de protectionnisme, peut-être même en se lançant dans une «guerre commerciale» avec les principaux partenaires des États-Unis, y compris avec l'Union européenne. Par exemple, Trump a menacé d'imposer des droits de douane allant jusqu'à 45% vis-à-vis de plusieurs des partenaires commerciaux à moins que ces derniers n'acceptent de négocier des conditions plus favorables aux États-Unis[8]. Compte tenu de la fragilité de l'économie européenne, des hausses tarifaires sévères porteraient gravement préjudice à l'Union européenne. Les préoccupations de Trump sont liées au fait que le déficit de la balance commerciale des États-Unis s'est sérieusement aggravé au cours des dernières décennies. Les États-Unis sont en déficit commercial avec 15 de leurs 20 principaux partenaires commerciaux. Étant donné que le déficit par rapport à l'Union européenne a augmenté au cours des dernières années, l'éventualité que Trump décide de mettre en œuvre son discours protectionniste radical suscite des inquiétudes en Europe. De fait, l'Union européenne représente le deuxième déficit commercial des États-Unis, après la Chine[9].

Malgré cela, tout au long de sa campagne, Trump a à peine mentionné l'Europe à propos du commerce extérieur, et a plutôt concentré ses attaques sur la Chine et le Mexique. Sa principale cible est sans conteste la Chine: « La Chine nous tue... l'argent qu'ils ont tiré des États-Unis constitue le plus grand vol de l'histoire de notre pays »[10]. De fait, le déficit commercial des États-Unis par rapport à la Chine est presque deux fois plus important que par rapport à l'Union européenne[11]. L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) est un autre objet de critiques ; Trump a même menacé de se retirer unilatéralement de l'ALENA, à moins qu'il n'obtienne des concessions importantes de la part du Canada et du Mexique. La chose est surprenante quand on sait que le déficit commercial des États-Unis vis-à-vis de l'Union européenne est près de trois fois plus élevé que celui du Mexique et quatre fois supérieur à celui du Canada.

4. Son point de vue sur cette question remonte aux années 1980, lors des débats sur le commerce entre les États-Unis et le Japon, où Trump pensait que les élites avaient sacrifié les intérêts des travailleurs américains pour attirer des alliés (comme le Japon) et les éloigner de l'Union soviétique. Ibid.

5. Blake A., "Donald Trump's strategy in three words: 'Americanism, not globalism'", The Washington Post, 22 juillet 2016. https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2016/07/22/donald-trump-just-put-his-border-wall-around-the-entire-united-states/?utm_term=.6318fe62b549

6. Shapiro J., The Everyday and the Existential: How Clinton and Trump Challenge Transatlantic Relations.

7. Voir : "Full text: Donald Trump 2016 RNC draft speech transcript", Politico, 21 juillet 2016. http://www.politico.com/story/2016/07/full-transcript-donald-trump-nomination-acceptance-speech-at-rnc-225974 ; Dyer G., "Donald Trump threatens to pull US out of WTO", Financial Times, 24 juillet 2016.

8. The Economist, Dealing with Donald, 16 – 10 décembre 2016.

9. En 2015, alors que les États-Unis exportaient 276 142 millions de dollars de marchandises vers l'UE, ils en importaient 418 201 millions de dollars, ce qui a produit un déficit commercial de -142 059 millions de dollars. Voir : Département du commerce des États-Unis, Top U.S. Trade Partners, Ranked by 2015 U.S. Total Export Value for Goods.

10. The Economist, America and the World: The Piecemaker, 12 – 18 novembre 2016.

11. En 2015, alors que les États-Unis exportaient 123 676 millions de dollars de marchandises vers la Chine, ils en importaient 466 754 millions de dollars, ce qui a produit un déficit commercial de -343 078 millions de dollars. Voir : Département du commerce des États-Unis, Top U.S. Trade Partners, Ranked by 2015 U.S. Total Export Value for Goods.

Une explication possible des raisons pour lesquelles Trump a largement ignoré l'Union européenne à propos du commerce extérieur est le fait que ses attaques contre l'Europe visent principalement la réticence de cette dernière à payer pour sa propre défense.

Néanmoins, l'Union européenne doit se tenir prête à affronter un «scénario du pire». En effet, ce n'est pas parce que Trump a omis d'attaquer l'Europe au sujet du commerce pendant sa campagne qu'il ignore nécessairement le fait que le deuxième plus grand déficit commercial des États-Unis est celui de l'Union européenne. De plus, le tempérament de Trump semble de nature imprévisible. Certains observateurs ont souligné que le Congrès et d'autres institutions du système américain de poids et contrepoids (checks and balances) pourraient être en mesure de limiter les aspects les plus radicaux du protectionnisme de Trump[12]. Cependant, si le Congrès est capable de limiter Trump sur des questions telles que la politique fiscale, il a moins de pouvoir sur la politique commerciale internationale, domaine où le président jouit d'une grande marge de manœuvre. Par exemple, la loi de 1974 sur le commerce extérieur des États-Unis autorise le Président à imposer des quotas et des tarifs douaniers pouvant atteindre 15% pendant 150 jours aux pays qui présentent des excédents importants dans leur balance des paiements vis-à-vis des États-Unis[13]. Par conséquent, Trump a le pouvoir de mettre en place des tarifs radicaux sur les produits de l'Union européenne s'il en décide ainsi.

Compte tenu du préjudice économique potentiellement considérable qui en résulterait pour les deux parties, le déclenchement d'une véritable guerre commerciale entre l'Union européenne et les États-Unis reste très improbable. Cependant, il n'est pas impossible que l'administration Trump augmente les tarifs douaniers sur certains produits en provenance d'Europe afin de corriger le déficit commercial. L'Union européenne devrait réagir énergiquement et mettre en avant sa capacité de riposte. En effet, malgré la multitude de crises auxquelles elle est confrontée, l'Union européenne reste le plus grand marché unique au monde et le premier partenaire commercial des États-Unis. L'Union européenne se trouve en fait dans une position plus solide qu'il n'y paraît pour négocier avec Trump sur des questions commerciales. Il est donc essentiel que l'Union européenne et ses États membres s'engagent et dialoguent activement avec le nouveau gouvernement américain afin de parvenir à une entente commerciale au plus vite. L'Union européenne doit souligner l'importance économique cruciale du commerce transatlantique pour les deux parties, et se tenir prête à faire preuve de bonne volonté en faisant quelques concessions pour réduire le déficit commercial. Même si l'Union européenne devait perdre un peu d'argent sur le plan économique, elle bénéficie actuellement d'un excédent commercial très élevé vis-à-vis des États-Unis et peut se permettre des compromis afin de conserver des relations commerciales saines au cours des quatre prochaines années. S'il reste en accord avec ses discours de campagne, Trump se concentrera probablement sur la question des dépenses militaires et demandera aux pays européens d'augmenter substantiellement leur contribution à l'OTAN.

II. L'OTAN

Tout au long de sa campagne, l'une des allégations les plus constantes de Trump était que les États-Unis faisaient une « mauvaise affaire » avec leurs alliés, en particulier avec le Japon et les membres européens de l'OTAN. Sa principale critique était que les États-Unis avaient été les seuls à payer l'addition de la sécurité mondiale depuis la Seconde Guerre mondiale, sans obtenir grand-chose en retour[14]. Trump semble déterminé à obtenir un «meilleur accord» auprès des alliés des États-Unis, ce qui impliquerait une augmentation des dépenses de défense de la part des membres européens de l'Alliance. La position de Trump sur l'OTAN a été encouragée par l'opinion publique américaine et un déclin progressif du soutien à l'organisation. La dernière étude du Pew Research Center a révélé que seuls 49% des électeurs américains soutenaient l'OTAN et à peine 43% des électeurs républicains[15].

En effet, la question du partage plus équitable des charges au sein de l'OTAN figure à l'ordre du jour des relations transatlantiques depuis les années

12. *The Economist, Dealing with Donald, 16 – 10 décembre 2016.*

13. *Trade Act de 1974, adopté par le Sénat et la Chambre des représentants des États-Unis d'Amérique réunis en Congrès. https://legcounsel.house.gov/Comps/93-618.pdf*

14. *«L'OTAN est injuste, économiquement, pour nous, pour les États-Unis. Parce qu'elle les aide vraiment plus que les États-Unis, et nous payons une part disproportionnée.» Trump D., entretien avec le New York Times, transcription publiée le 26 mars 2016.*

15. *Simmons K., Stokes B. and Poushter J., NATO Publics Blame Russia for Ukrainian Crisis, but Reluctant to Provide Military Aid, Pew Research Center, juin 2015.*

1980. Tous les présidents des États-Unis ont cherché à persuader les pays européens d'augmenter leur contribution militaire. A l'issue des réductions budgétaires intervenues après 2008, les critiques se sont intensifiées : le secrétaire à la Défense, Robert Gates, a terminé son mandat en 2011 en exprimant une vive animosité à l'égard des Européens, qualifiés de «profiteurs» des dépenses militaires américaines[16]. La critique de Gates repose sur une réalité indéniable : les États-Unis paient plus de 70% de toutes les dépenses de l'OTAN[17] et contribuent à hauteur de 3,6% de leur PIB à la défense, alors que le quota préconisé par l'OTAN est fixé à 2%. Parmi les membres de l'OTAN, seuls quatre pays européens respectent le quota du PIB établi : le Royaume-Uni, l'Estonie, la Grèce et la Pologne, qui consacrent un peu plus de 2% à la défense (la France s'en rapproche avec 1,8% et la Turquie avec 1,7%)[18]. Par conséquent, les critiques de Trump à l'égard de l'OTAN peuvent être considérées comme justes. Plus de 25 ans après la fin de la Guerre froide, aucune raison ne peut légitimer le fait que les alliés européens ne paient pas davantage.

Or, l'aspect le plus controversé de la critique de Trump à l'égard de l'OTAN n'est pas sa volonté de faire payer les alliés européens, mais sa menace de quitter l'Alliance ou de ne pas intervenir pour défendre les pays qui ne respecteraient pas leurs «obligations» à l'égard des États-Unis. Trump a même qualifié l'OTAN d'«organisation obsolète»[19]. Plus important encore, lorsqu'on lui a demandé s'il défendrait les États baltes, particulièrement vulnérables aux attaques russes, il a répondu : «(Seulement) s'ils remplissent leurs obligations envers nous, alors la réponse est oui.[20]» Depuis la création de l'OTAN, en 1948, aucun candidat à la présidence, et encore moins un président élu, n'avait jamais ouvertement remis en cause l'article 5 du traité de Washington[21]. La victoire de Trump a donc provoqué une onde de choc dans tous les pays de l'Alliance atlantique, car l'engagement des États-Unis à respecter l'article 5 est crucial pour dissuader toute agression russe en Europe orientale, en particulier pour les plus petits pays qui comptent sur le fait que la Russie restera toujours persuadée que les États-Unis interviendraient rapidement et de manière décisive en cas de crise.

Les États-Unis ont intérêt à préserver l'OTAN, c'est pourquoi elle n'a pas été démantelée à la fin de la Guerre froide. L'OTAN constitue un outil qui permet aux États-Unis de projeter leur pouvoir à l'étranger et de garantir leur sécurité tout en gardant une forte influence sur la communauté atlantique et sur les affaires mondiales en général. Si les précédents présidents avaient seulement demandé aux Européens de contribuer davantage aux dépenses de défense, Trump ira sans doute jusqu'à l'exiger, et imposera des réformes organisationnelles.

Or, ces exigences pourraient devenir une chance pour l'Europe. En effet, si les alliés européens augmentent significativement leurs dépenses militaires, ils seront à même de renforcer leur influence au sein de l'OTAN. En fait, les pays européens devraient insister pour que toute augmentation de leurs dépenses soit proportionnelle à une influence accrue dans les processus décisionnels de l'organisation. Un partenariat plus équitable ne peut être que bénéfique pour l'évolution des relations transatlantiques et devrait rendre l'alliance plus viable à long terme.

De plus, compte tenu du contexte instable des relations internationales, l'augmentation des dépenses de défense constitue un investissement judicieux. L'Europe est actuellement confrontée à une multitude de menaces importantes pour sa sécurité : l'expansionnisme de la Russie en Europe de l'Est, le terrorisme, les cyber-attaques et les guerres au Moyen-Orient qui ont conduit à une crise des réfugiés sans précédent à travers le continent. Par conséquent, la victoire de Trump devrait être considérée comme une occasion de motiver les Européens pour renforcer leurs budgets de défense. En effet, bien avant l'élection de Trump, de nombreux pays européens avaient déjà commencé à le faire. Par exemple, la Lettonie a augmenté son budget de défense de près de 60% l'année dernière, suivie par la Lituanie avec 35%, et l'Estonie avec 9%[22]. La Pologne, actuellement considérée comme la principale puissance militaire en Europe de l'Est, a également augmenté ses dépenses de défense de 9%, et la Suède pourrait rejoindre l'OTAN après avoir élaboré un plan visant à augmenter son budget militaire de 11% sur cinq ans[23].

__16.__ « La dure réalité est que le Congrès et la classe politique dans son ensemble risquent de perdre toute patience et toute envie de dépenser des fonds de plus en plus rares pour des États qui, apparemment, ne se soucient pas de consacrer les budgets nécessaires… pour devenir des partenaires sérieux en ce qui concerne leur propre défense », The Washington Post, 10 juin 2011.

__17.__ Johnston C., Donald Trump attacked for saying he might not defend Nato countries, The Guardian, 22 juillet 2016. https://www.theguardian.com/us-news/2016/jul/22/donald-trump-criticised-for-objecting-to-cost-of-defending-nato-members

__18.__ Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, Dépenses de défense des pays de l'OTAN (2009-2016), Communiqué de presse, 4 juillet 2016.

__19.__ Shapiro J., The Everyday and the Existential: How Clinton and Trump Challenge Transatlantic Relations.

__20.__ Sanger D. E. et Haberman M., Donald Trump Sets Conditions for Defending NATO Allies Against Attack, Interview du New York Times, 20 juillet 2016. http://www.nytimes.com/2016/07/21/us/politics/donald-trump-issues.html

__21.__ Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, Défense collective – Article 5. http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_110496.htm

__22.__ Jones S., Defence spending by Nato's Europe states up as uncertainty rises, Financial Times, 30 mai 2016.

__23.__ O'Dwyer G., Russian Aggression Drives Swedish Defense Spending, Defense News, 7 février 2016. http://www.defensenews.com/story/defense/policy-budget/warfare/2016/02/07/russian-aggression-drives-swedish-defense-spending/79841348/

De même, la France a régulièrement augmenté ses dépenses de défense au cours des dernières années, et le rythme s'est accéléré suite à la vague de terrorisme qui a frappé le pays. Le président français, François Hollande, a annoncé une augmentation de 4 milliards € sur la période 2016-2020 pour lutter contre le terrorisme en France et à l'étranger[24], et cette somme a encore été révisée à la hausse à la suite de l'attentat terroriste de Nice, en juillet 2016. Semblablement, le secrétaire d'État britannique à la Défense, Michael Fallon, a souligné que le Brexit ne modifierait en rien l'engagement militaire du Royaume-Uni en tant qu'allié de l'OTAN et garant de la sécurité européenne. Depuis le vote en faveur du Brexit, le Royaume-Uni a renforcé sa présence militaire en Estonie pour défendre le front oriental de l'OTAN, a reconduit son programme de sous-marins nucléaires Trident et a renforcé sa collaboration avec les États-Unis dans le domaine de la lutte contre Daech. En outre, l'Allemagne semble avoir changé d'attitude vis-à-vis de ses forces armées, levant ainsi un tabou qui remonte à la Seconde Guerre mondiale. Pour l'exercice 2017, le gouvernement allemand a prévu d'augmenter ses dépenses de défense de 1,7 milliard €, soit une hausse de 6,8%[25]. Il ne s'agit pas là d'une politique à court terme : le gouvernement allemand prévoit de consacrer 39,18 milliards € à la défense d'ici à 2020, de recruter près de 7 000 hommes supplémentaires d'ici 2023 et d'acquérir 130 milliards d'équipement d'ici 2030[26].

Afin de prouver à Trump que l'Europe est bien décidée à assumer une «part équitable», tous les pays européens devraient chercher à respecter la «règle des 2%» de dépenses militaires au cours des cinq prochaines années. Le parapluie de sécurité fourni par les États-Unis depuis la Seconde Guerre mondiale ne peut plus être considéré comme définitivement acquis. En augmentant sensiblement ses dépenses militaires, l'Europe deviendra un allié plus précieux et donc plus convaincant, ce qui réduira les chances que Trump se désengage de l'OTAN. En outre, cela permettra également à l'Europe de se défendre sans l'aide des États-Unis si le scénario du pire devait se produire. L'augmentation de la dette nationale dans l'ensemble de l'Europe rend plus difficile l'augmentation des dépenses de défense, mais plusieurs plans ont été proposés pour résoudre ce problème, notamment le concept de «Fonds européen pour la sécurité et la défense» prôné par l'ancien ministre de l'Économie et des Finances français Thierry Breton. Sur la base du Mécanisme européen de stabilité, ce fonds émettrait des obligations à long terme pour racheter la dette liée à l'augmentation des dépenses de défense, profitant de taux d'intérêt historiquement bas[27].

Le contexte international instable et la menace d'un désengagement des États-Unis sous la présidence de Trump rendent indispensable les initiatives visant à renforcer la coopération européenne en matière de défense. La victoire électorale de Trump semble avoir encouragé l'Union européenne à accélérer ses plans d'augmentation des dépenses militaires. Le 30 novembre 2016, la Commission européenne a rendu public son «plan d'action européen de la défense », qui propose de dépenser 5,5 milliards € par an pour aider les États membres à acquérir du matériel, y compris des hélicoptères et des drones, ainsi que pour développer la technologie militaire[28]. Le plan d'action de la défense prévoit également une phase pilote dotée de 90 millions € jusqu'en 2020, puis de 500 millions € par an, destinés à investir dans la recherche en matière de technologies telles que les drones et les systèmes de cyber-sécurité[29]. Le président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker a souligné que «si l'Europe ne prend pas en charge sa propre sécurité, personne ne le fera à sa place. C'est pourquoi elle doit développer une base industrielle de défense forte, compétitive et innovante qui lui permettra d'assurer son autonomie stratégique.[30] »

Des initiatives telles que le plan d'action européen pour la défense sont louables, mais restent insuffisantes et devront être renforcées dans les années à venir. Même si ce plan est mis en œuvre avec succès, il est encore loin de fournir un cadre suffisant pour permettre aux pays qui sont à la fois membres de l'Union européenne et de l'OTAN de satisfaire à l'exigence de dépenses à la hauteur de 2% de leur PIB. En outre, il ne renforce pas vraiment la politique européenne de défense commune, mais fournit plutôt un cadre pour aider les États membres à dépenser davantage pour leur

24. *BBC news, France increases defence spending 'to counter extremism', 29 avril 2015. http://www.bbc.com/news/world-europe-32509301*
25. *Hoffmann L., German Defense Spending Hike Reflects Regional Trend, Defense News, 24 mars 2016. http://www.defensenews.com/story/defense/international/europe/2016/03/24/german-defense-spending-hike-reflects-regional-trend/82204164/*
26. *Smale A., In a Reversal, Germany's Military Growth Is Met With Western Relief, The New York Times, 5 juin 2016. http://www.nytimes.com/2016/06/06/world/europe/european-union-germany-army.html?_r=0*
27. *Breton T., Pour un Fonds européen de sécurité et de défense, 2016. http://www.ifrap.org/sites/default/files/articles/fichiers/fesd_fr_160712_v15.pdf*
28. *Commission européenne – communiqué de presse, European Defence Action Plan: Towards a European Defence Fund, 30 novembre 2016. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_en.htm*
29. *Kanter J., E.U. Plans Big Increase in Military Spending, The New York Times, 30 novembre 2016. http://www.nytimes.com/2016/11/30/world/europe/eu-plans-big-increase-in-military-spending.html?ref=europe&_r=0*
30. *Commission européenne – communiqué de presse, European Defence Action Plan: Towards a European Defence Fund.*

propre défense. Le départ du Royaume-Uni de l'Union européenne rendra cela possible, car ce dernier avait auparavant opposé son veto à tout type d'intégration en matière de défense, craignant une perte de souveraineté et des redondances par rapport à l'OTAN. Lors de son discours annuel de 2016 à Strasbourg, M. Juncker a proposé de créer un « quartier général permanent de l'Union européenne et travailler à bâtir une force militaire commune » dans les années à venir[31]. De même, début octobre 2016, la France et l'Allemagne ont signé un accord pour partager une base aérienne et des avions de transport, ce qui constitue une première étape afin de renforcer la coopération européenne en matière de défense après le Brexit[32]. Malgré les craintes de redondances, on peut soutenir qu'une défense renforcée de l'Union européenne n'est pas seulement pleinement compatible avec l'OTAN, elle peut également contribuer à consolider les capacités déjà considérables de l'Alliance atlantique[33]. Compte tenu des incertitudes engendrées par la présidence de Trump, le développement d'une capacité de défense européenne pourrait devenir indispensable pour dissuader les tendances expansionnistes de la Russie.

III. LA RUSSIE

Il existe une autre raison pour laquelle l'élection de Trump peut s'avérer très importante : elle s'est produite à un moment où les relations entre les États-Unis et la Russie en sont à leur point le plus bas depuis la fin de la Guerre froide. Après l'effondrement de l'URSS, les relations entre la Russie et l'Occident ont connu des hauts et des bas. Parmi les moments de réchauffement figurent la participation de la Russie à une coalition internationale en 1990 lors de la première guerre du Golfe, ou la coopération russe lors du combat mené par les États-Unis contre le terrorisme islamiste en Afghanistan à la suite des attaques du 11 septembre. Néanmoins, sous Vladimir Poutine, les relations avec l'Occident se sont progressivement dégradées. Inversant la tendance libérale des années 1990, Poutine a graduellement vidé de leur contenu les institutions démocratiques et créé une forme d'«autoritarisme élu»[34], construisant son soutien populaire sur un sentiment de nationalisme humilié suite à l'effondrement de l'Union soviétique. Poutine possède une vision pragmatique des relations internationales qu'il considère comme un jeu à somme nulle dans lequel tout gain pour l'Occident équivaut à une perte pour la Russie. Il a donc interprété l'expansion simultanée de l'Union européenne et de l'OTAN en Europe centrale et orientale comme un empiétement sur la «sphère d'influence» historique de la Russie. Le sommet de l'OTAN de 2008 à Bucarest a été perçu comme le franchissement d'une ligne rouge, car il suggérait à la Géorgie et à l'Ukraine la possibilité d'une adhésion. Ce fait a probablement contribué à déclencher l'intervention militaire de Poutine en Géorgie en 2008. Cette manœuvre a constitué le premier recours à la force contre un État voisin depuis la fin de la Guerre froide, et a provoqué une forte montée des tensions avec l'Occident.

La situation s'est détériorée de façon significative sous Obama, en dépit du désir de «réinitialiser» (reset) les relations avec la Russie exprimé en 2009 par le président américain. Une fois de plus, pour la Russie, la ligne rouge de sa sphère d'influence a été franchie lorsque l'Ukraine a été invitée à signer un accord d'association avec l'Union européenne, fin 2013. Profitant du chaos généré par les manifestations pro-européennes qui ont renversé le gouvernement ukrainien, Poutine a orchestré l'annexion de la Crimée en mars 2014. Les États-Unis et l'Union européenne ont répondu par un ensemble de sanctions politiques et économiques ciblées, qui ont été renforcées suite au soutien dissimulé de la Russie à une série de soulèvements dans la région du Donbass, en Ukraine orientale. Le point le plus bas des relations entre la Russie et l'Occident a été atteint en septembre 2015 lorsque Poutine a ordonné à l'armée de l'air russe d'intervenir pour soutenir son allié, le dictateur syrien Bachar el-Assad. C'est en effet la première fois depuis la fin de la Guerre froide que la Russie utilise la force au-delà de son voisinage immédiat, révélant ainsi la volonté de Poutine d'affirmer le retour de la Russie comme puissance mondiale.

La victoire de Trump ouvre une possibilité de détente dans les relations américano-russes au cours des quatre prochaines années. Tout au long de sa carrière, Trump a démontré sa fascination pour un leadership

31. *Discours de Jean-Claude Juncker devant le Parlement européen de Strasbourg, 14 septembre 2016. http://www.bbc.com/news/world-europe-37359196*

32. *Radio France Internationale, France, Germany to share military facilities post Brexit, 5 octobre 2016. http://en.rfi.fr/france/20161005-france-germany-share-military-facilities*

33. *Juncker a confirmé qu' «une force militaire commune (de l'UE) devrait être complémentaire à celle de l'OTAN ... plus de défense en Europe ne signifie pas moins de solidarité transatlantique». Voir : BBC News Juncker proposes EU military headquarters, 14 septembre 2016. http://www.bbc.com/news/world-europe-37359196*

34. *Niblett R., Quelle politique l'Europe devrait-elle adopter face à la Russie?, Chopin T. and Foucher M. (ed.), Rapport Schuman sur l'Europe, l'état de l'Union 2015.*

fort. Cela l'a naturellement amené à s'engager avec Vladimir Poutine dans ce qui pourrait être décrit comme une «lune de miel» politique[35]. Durant sa campagne, Trump a affirmé avec confiance : « Je pense que je m'entendrais très bien avec lui.[36] » Après la victoire de Trump, des élus russes de la Douma ont applaudi, et Poutine a été l'un des premiers dirigeants mondiaux à féliciter le nouveau président : « La Russie veut rétablir les relations à part entière avec les États-Unis et elle est prête à cela... Nous savons que le chemin sera difficile ... Mais nous sommes prêts à assumer notre rôle[37] ».

Le désir de Trump d'un rapprochement avec Poutine semble être confirmé par son choix de Rex Tillerson comme secrétaire d'État. En tant que président-directeur général d'ExxonMobil, Tillerson a travaillé en étroite collaboration avec le gouvernement russe et a développé des liens personnels avec Poutine qui le respecte en tant que partenaire fiable[38]. Ensemble, Trump et Tillerson pourraient jouir d'une latitude suffisante pour tenter de réinitialiser les relations américano-russes. Trump a informé les médias qu'il avait reçu une «lettre très sympathique» du président russe, où Poutine a expliqué qu'il espérait pouvoir «prendre des mesures concrètes pour restaurer le cadre de la coopération bilatérale dans différents domaines et porter notre collaboration sur la scène internationale à un nouveau niveau qualitatif »[39].

Cette éventuelle détente entre les États-Unis et la Russie pourrait représenter soit une chance, soit un risque pour l'Europe, selon la manière dont elle sera menée. Tout d'abord, la détente avec la Russie représenterait une occasion de stimuler l'économie européenne à une période où sa croissance est au ralentit. En effet, si les sanctions ont frappé durement la Russie, l'économie européenne a également été touchée, car la Russie est le troisième partenaire commercial de l'Union européenne et l'Europe dépend fortement des ressources énergétiques russes. La Russie a riposté en imposant ses propres sanctions, comme l'embargo sur certains produits agricoles de l'Union européenne, qui a entraîné une baisse des exportations agroalimentaires[40]. Ensuite, la détente avec la Russie serait également l'occasion de réduire le risque d'une confrontation militaire directe. Depuis que les sanctions ont été appliquées, la Russie a adopté une attitude provocatrice en violant à plusieurs reprises l'espace aérien européen[41]. Plus inquiétant encore, la Russie a renforcé son arsenal nucléaire aux frontières européennes, annulé trois accords nucléaires avec les États-Unis et déployé des missiles à ogives nucléaires à Kaliningrad, petite enclave russe située au cœur de l'Europe. Le risque de guerre nucléaire avec la Russie est actuellement le plus élevé depuis la fin de la Guerre froide, d'autant qu'il n'existe plus de cadre établi pour contenir une éventuelle escalade des tensions[42].

En outre, une détente avec Poutine peut ouvrir de nouvelles possibilités de parvenir à un accord pour mettre fin à la guerre en Syrie. Le conflit syrien est resté bloqué depuis des années, malgré plusieurs tentatives pour parvenir à un règlement sous l'égide de l'ONU. L'intervention militaire de Poutine a été conçue pour sauver son allié, le dictateur syrien Bachar el-Assad, d'une défaite imminente, ainsi que pour affirmer la position de la Russie en tant que puissance régionale, tout en s'assurant l'accès aux ports syriens, d'une importance stratégique pour la Russie. Les États-Unis et l'Union européenne ont soutenu l'opposition «modérée» qui combat Bachar el-Assad dans l'espoir de démocratiser le pays. Ensemble, ils ont participé à une campagne de frappes aériennes depuis 2014, mais les progrès ont été lents et l'Occident est réticent à envoyer des troupes sur le terrain par peur d'être entraînés dans un bourbier similaire à celui de l'Irak ou de l'Afghanistan. En septembre 2016, les États-Unis et la Russie ont tenté de coordonner leurs frappes aériennes contre Daech et de faire pression pour un cessez-le-feu, mais l'initiative a échoué en raison de leur méfiance réciproque[43].

Une détente des relations avec la Russie sous la présidence de Trump pourrait favoriser la coordination des frappes aériennes contre Daech et accélérer la défaite de l'organisation terroriste.

Le chaos en Syrie a contraint 4,8 millions de civils à fuir ; bon nombre d'entre eux ont cherché refuge dans les pays voisins, mais 1,3 million de ces migrants ont demandé l'asile dans l'Union européenne en

35. *Shapiro J., The Everyday and the Existential: How Clinton and Trump Challenge Transatlantic Relations.*
36. *Bradner E., "Donald Trump: I'd 'get along very well with' Vladimir Putin", CNN, 11 octobre 2015. http://edition.cnn.com/2015/10/11/politics/donald-trump- vladimir-putin-2016/*
37. *CNN Politics, Russia's Putin, others pleased as Trump win shocks world, 10 novembre 2016. http://edition.cnn.com/2016/11/09/politics/us-election-the-world-reacts/*
38. *The Economist, The next Secretary of State: Oily Diplomacy, 17 – 23 décembre 2016.*
39. *BBC news, Donald Trump gets 'very nice letter from Vladimir Putin', 23 décembre 2016. http://www.bbc.com/news/world-us-canada-38409842*
40. *Parlement européen, Briefing on the Economic impact on the EU of sanctions over Ukraine conflict, octobre 2015. http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/569020/EPRS_BRI(2015)569020_EN.pdf*
41. *A chaque fois, les avions russes ont été interceptés et reconduits hors de l'espace aérien, mais le nombre de ces incidents a augmenté et, avec lui, le risque de confrontation accidentelle, comme ce fut le cas lorsque la Turquie a abattu un avion russe en novembre 2015.*
42. *Neil B., Jones S. and Hill K., Russia: Putting the 'nuclear gun' back on the table, Financial Times, novembre 2016.*
43. *BBC news, Syria ceasefire: Pentagon disquiet over US-Russia air war plan, 14 septembre 2016. http://www.bbc.com/news/world-middle-east-37360075*

2015[44]. La crise des réfugiés s'est révélée très perturbatrice pour l'Europe. Elle a alimenté la montée des mouvements populistes, qui accusent les réfugiés de fomenter la criminalité et le terrorisme, or ces mouvements constituent une menace existentielle pour le projet européen. La situation s'est quelque peu améliorée à la suite d'un accord entre l'Union européenne et la Turquie, signé en mars 2016, et destiné à modérer l'afflux de réfugiés ; cependant, elle reste précaire, car le président turc Erdogan a menacé d'abroger l'accord après que le Parlement européen a voté une suspension des négociations sur l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne. Ainsi, la crise en Syrie a engendré une multitude de menaces pour l'Europe, et la situation actuelle n'est pas tenable à long terme. Si l'élection de Trump venait à favoriser une détente entre les États-Unis et la Russie et permettait ainsi de trouver une solution pour améliorer la situation chaotique de la Syrie, l'Europe en bénéficierait considérablement. Néanmoins, il existe de nombreuses raisons de douter qu'une telle détente puisse se produire au cours des quatre prochaines années[45]. En effet, Poutine voudrait que les sanctions occidentales soient levées afin d'atténuer une récession qui nuit à son autorité sur la Russie[46]. Or, l'unité transatlantique a été essentielle pour assurer un consensus européen au sujet de la Russie. Les sanctions ont été imposées conjointement par les États-Unis et l'Union européenne, et plusieurs pays restent fortement opposés à leur suppression, en particulier la Pologne, les États baltes et l'Allemagne. L'Union européenne reste divisée, et des pays comme l'Italie, la Hongrie et la Bulgarie sont plus ouverts à un compromis avec la Russie. Cependant, il est loin d'être garanti que Trump puisse trouver un accord avec Poutine, et réussisse là où ses deux prédécesseurs immédiats ont échoué.

De fait, étant donné que Daech est un ennemi commun, il est possible d'imaginer que l'Europe, les États-Unis et la Russie puissent s'entendre sur la coordination des frappes aériennes en Syrie et conjuguent leurs efforts pour parvenir à un cessez-le-feu. Trump a laissé entendre durant sa campagne qu'il agirait dans ce sens, en soulignant que la défaite de Daech était une priorité absolue, et en exprimant son désir d'une plus grande coopération avec la Russie à ce sujet[47].

Toutefois, il sera beaucoup plus difficile de parvenir à un accord au sujet de l'Ukraine orientale, où la situation dans la région du Donbass s'est aggravée au point de se transformer en un bourbier inextricable. De même, il est difficile de voir comment un compromis pourrait être trouvé sur la Crimée. En effet, l'Europe considère que la levée des sanctions imposées à la Russie est conditionnée par la restitution de la Crimée à l'Ukraine, et que, sans cela, un certain niveau de sanctions devra être maintenu, peut-être indéfiniment[48].

Le principal danger pour l'Europe serait que le penchant isolationniste de Trump et ses affinités avec les autocrates le poussent à croire que les intérêts des États-Unis seraient mieux servis par un accord avec Poutine que par la coopération avec les pays européens[49]. Trump est en fait, depuis Harry Truman, le premier président américain qui ne semble pas convaincu du fait que les États-Unis doivent entretenir des relations privilégiées avec certains pays pour la simple raison qu'il s'agit de démocraties. En effet, Trump considère que les démocraties sont par trop sujettes à des faiblesses. Il estime que de tels systèmes empêchent l'émergence d'hommes forts parce qu'ils dispersent trop le pouvoir à travers la bureaucratie, comme l'Union européenne, et qu'ils sont voués à l'échec in fine[50]. Le scénario du pire serait que Trump négocie avec Poutine un accord bilatéral qui ignore et contourne les intérêts de l'Union européenne, donnant à la Russie toute latitude pour créer une nouvelle sphère d'influence dans son « voisinage immédiat »[51].

Cela impliquerait essentiellement que Trump sacrifie ses alliés européens dans le but de rétablir de bonnes relations avec la Russie. Bien qu'il s'agisse d'un scénario très improbable car il risquerait de détruire l'Alliance transatlantique, il est impératif que l'Union européenne s'engage activement et au plus tôt pour parvenir avec Trump à une position commune au sujet de la Russie. Dès le lendemain de son élection, dans une lettre commune, MM. Juncker et Tusk ont invité Donald Trump à se rendre à un sommet de l'Union européenne « dans les meilleurs délais »[52]. Cette initiative, qui devra être régulièrement renouvelée, constitue un pas dans la bonne direction. L'Union européenne doit

44. *Connor P., Number of Refugees to Europe Surges to Record 1.3 Million in 2015, Recent wave accounts for about one-in-ten asylum applications since 1985, Pew Research Center, 2016. http://www.pewglobal.org/2016/08/02/number-of-refugees-to-europe-surges-to-record-1-3-million-in-2015/*

45. *Guriev S., Réalités économiques russes, Chopin T. et Foucher M. (éd.), Rapport Schuman sur l'Europe, l'état de l'Union 2016.*

46. *Il convient de noter que plusieurs analystes estiment que les sanctions n'ont pas réussi à dissuader Poutine, et pourraient même l'avoir encouragé à se montrer plus agressif. Par exemple, son intervention en Syrie s'est produite après que les sanctions aient commencé à affecter l'économie russe. Ibid.*

47. *Lors d'un rassemblement de campagne en Caroline du Nord, le 25 juillet, Trump a déclaré: "Ne serait-ce pas une bonne chose si nous nous étions unis à la Russie et avions frappé ensemble pour anéantir Daech ? » Voir : Holland S., Trump says he would consider alliance with Russia over Islamic State, Reuters, 25 juillet 2016. http://www.reuters.com/article/us-usa-election-trump-idUSKCN1052CJ*

48. *Niblett R., Quelle politique l'Europe devrait-elle adopter face à la Russie?*

49. *Shapiro J., The Everyday and the Existential: How Clinton and Trump Challenge Transatlantic Relations.*

50. *Trump semble penser que l'UE est vouée à l'échec ; peu de temps après le vote en faveur du Brexit, il a déclaré: « Je pense que l'UE va voler en éclats ... les gens en ont assez». Voir : Khomami N., "Donald Trump predicts breakup of EU", The Guardian, 27 juin 2016. https://www.theguardian.com/us-news/2016/jun/27/donald-trump-predicts-breakup-of-eu*

51. *The Economist, Russia's Trump fans: Our American cousin, 12 -18 novembre 2016.*

52. *Teffer P., EU leaders invite Trump to Brussels, EU Observer, 9 novembre 2016. https://euobserver.com/foreign/135838*

redoubler d'efforts pour entretenir un dialogue étroit avec les États-Unis au cours des quatre prochaines années afin de s'assurer que les points de vue et les intérêts européens sont pris en considération. Si les États membres de l'Union européenne parviennent à accroître les dépenses de défense et atteignent les 2% préconisés par l'OTAN, il ne fait pas de doute que ce geste sera considéré par Trump comme une preuve de bonne volonté. Cependant, l'augmentation des dépenses militaires est à elle seule insuffisante et l'Union européenne doit devenir non seulement plus convaincante, mais également indispensable pour les États-Unis sur la scène mondiale. Pour ce faire, l'Union européenne pourrait tenter de se positionner comme médiateur stratégique entre Trump et Poutine.

Pour y parvenir, l'Europe doit être en mesure d'offrir des solutions. L'une d'entre elles pourrait être que l'Union européenne exerce des pressions sur l'Ukraine pour que cette dernière se déclare pays neutre[53]. Sachant à quel point l'Ukraine est un sujet sensible pour la Russie, la neutralité peut constituer un compromis raisonnable, bien que l'approbation de Kiev soit loin d'être acquise. Une Ukraine neutre ne résoudrait pas non plus le problème de la Crimée et pourrait même contribuer à consolider la mainmise de la Russie. Une autre solution pourrait être que l'Union européenne discute avec Trump la possibilité de geler l'expansion de l'OTAN pendant une certaine période. Dans le même temps, l'Union européenne doit faire comprendre à Trump que l'OTAN devrait consolider, voire renforcer sa présence militaire en Europe de l'Est pour dissuader toute tentative expansionniste russe. L'Union européenne doit également préciser à Trump que, indépendamment de ce que Poutine proposerait en échange, tout accord de type Yalta qui donnerait à la Russie la possibilité de créer une nouvelle « sphère d'influence » est inacceptable, car il risquerait de diviser une fois de plus l'Europe en créant un nouveau rideau de fer. Plus généralement, l'Union européenne ne réussira en tant que médiateur que si elle parvient à trouver vis-à-vis du Kremlin cet équilibre délicat entre le dialogue et la fermeté.

En tant qu'intermédiaire avec la Russie, l'Union européenne pourrait devenir un allié indispensable pour Trump. Cela réduirait de manière significative le risque de désengagement des États-Unis en Europe et éviterait un accord bilatéral de Trump avec Poutine. L'Union européenne doit être disposée à faire usage de son poids économique, car rien ne garantit qu'elle soit écoutée par l'une ou l'autre partie. Néanmoins, l'Union européenne est sans doute bien placée pour jouer le rôle de médiateur en raison de sa nature même. D'une part, en tant qu'organisation régionale, elle peut se présenter comme un arbitre impartial entre les parties en conflit. D'autre part, l'Union européenne est beaucoup plus homogène que d'autres organisations internationales, telles que l'ONU, ce qui fait d'elle un médiateur potentiellement plus efficace. A titre d'exemple, en 2008, l'Union européenne a été appelée à agir comme médiateur pour aider à résoudre la crise de la Géorgie, suite à l'intervention militaire de la Russie[54]. Bien que, en l'occurrence, la réussite de son action soit sujet à débat, ce précédent met en évidence la capacité de l'Union européenne à jouer ce rôle. De plus, la possibilité que l'Union européenne devienne un allié indispensable pour Trump en tant que médiateur vis-à-vis d'autres puissances mondiales ne se limite pas à la Russie.

IV. L'IRAN

Les déclarations de Trump en matière de politique étrangère paraissent indiquer qu'il souhaite prendre le contrepied de la diplomatie internationale d'Obama. Il semble en effet vouloir un rapprochement avec la Russie, tout en faisant preuve d'agressivité envers la Chine et l'Iran. Cela représente un défi pour l'Europe, étant donné qu'elle a des intérêts significatifs en jeu avec ces deux derniers pays. D'autre part, l'Union européenne pourrait transformer ce défi, s'il est bien négocié, en une occasion de consolider son influence auprès de Trump tout en élargissant son rôle de médiateur sur la scène mondiale.

Considéré par Obama comme l'une de ses plus grandes réussites en matière de politique étrangère, le Plan global d'action conjoint (PGAC) a été signé à Vienne le 14 juillet 2015. Les négociations comprenaient tous les membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies (États-Unis, Russie, Chine, France

53. *Bien que l'idée ait été suggérée juste après la fin de la Guerre froide, les États-Unis et l'Europe ont décidé de ne pas l'appuyer afin de laisser aux pays nouvellement indépendants de l'Europe de l'Est le droit souverain de choisir leurs alliances. Voir : Lefebvre M., La Russie et l'Occident : dix contentieux et une escalade ?, Article pour la fondation Robert Schuman, publication n°379, janvier 2016.*

54. *La France, alors dirigée par Nicolas Sarkozy, a profité de son tour de présidence au Conseil de l'UE pour mener des efforts diplomatiques afin d'amener Poutine et son homologue géorgien à négocier un cessez-le-feu et un accord de paix.*

et Royaume-Uni), ainsi que l'Allemagne et l'Union européenne. Selon les termes définitifs de l'accord, l'Iran a accepté de renoncer à l'aspect militaire de son programme nucléaire en échange de la levée des sanctions économiques et politiques qui avaient été imposées à la suite de la révolution islamiste de 1979. Mais Trump s'est montré très critique vis-à-vis de l'accord avec l'Iran, qualifiant celui-ci de « la pire affaire jamais négociée », et affirmant que son démantèlement était sa « priorité numéro un ».

Bien qu'un retrait pur et simple du PGAC soit diplomatiquement problématique pour Trump, en théorie, il dispose du pouvoir d'enterrer l'accord. Le PGAC ne peut survivre que dans la mesure où tous les signataires remplissent leurs engagements. L'allégement des sanctions pour l'Iran doit être reconduit par dérogation présidentielle tous les 120 ou 180 jours, et Trump pourrait simplement décider de ne pas le renouveler[55].

Le PGAC est un traité très complexe qui implique plusieurs parties très différentes, ce qui, pour Trump, rendrait très difficile la tâche de s'en éloigner. En outre, les responsables chargés du suivi du PGAC, qui est entré en vigueur au début de 2016, ont indiqué qu'il avait été mis en œuvre avec succès, en dépit de quelques incidents mineurs[56]. Ainsi, en l'absence de toute violation grave de la part de l'Iran, il est peu probable que les autres signataires acceptent de se retirer du PGAC, d'autant plus que l'accord a commencé à produire des effets bénéfiques pour toutes les parties. Si Trump décidait de se retirer unilatéralement du PGAC, les autres signataires risqueraient de ne pas le suivre, et il se trouverait probablement en butte à de fortes pressions de la part des grandes entreprises américaines qui ont déjà commencé à réaliser des investissements importants en Iran.

L'Union européenne et ses États membres doivent chercher à se positionner comme des partenaires indispensables pour les États-Unis en agissant en tant que médiateurs vis-à-vis de l'Iran. Par exemple, Trump, avec ses alliés européens, pourraient proposer de renégocier les questions liées à la recherche et au développement de nouvelles centrifugeuses iraniennes, leur nombre, ou la date de leur démantèlement[57]. La médiation de l'Union européenne peut devenir essentielle compte tenu du tempérament imprévisible de Trump et du fait que l'Iran n'est guère disposé à faire des concessions supplémentaires. Par conséquent, l'Europe est dans une position clé pour sauvegarder le PGAC en agissant en tant que médiateur pour s'assurer que l'option diplomatique prévaudra et que les tensions n'augmenteront pas entre Trump et l'Iran.

V. LA CHINE

Au cours des dernières décennies, les relations entre la Chine, l'Europe et les États-Unis ont été caractérisées par un mélange d'endiguement et de coopération pacifique. Depuis que la Chine a inauguré sa politique d'ouverture en 1978, elle s'est engagée dans une expansion et une croissance économiques sans précédent qui lui a permis de rattraper rapidement l'Occident[58]. La Chine a progressivement intégré l'économie mondiale en adhérant à l'OMC en 2001, lui permettant d'établir de solides relations commerciales avec l'Union européenne (premier partenaire commercial de la Chine) et les États-Unis (deuxième partenaire commercial de la Chine). En raison du niveau d'interdépendance économique, l'Union européenne et les États-Unis ont appris à développer une coopération stratégique avec la Chine et se sont félicités de son « ascension pacifique » en tant que puissance émergente. Par conséquent, malgré quelques déclarations symboliques, l'Occident s'abstient généralement d'exprimer des critiques agressives envers la Chine au sujet des violations internes des Droits de l'Homme ou de la répression au Tibet. Cependant, la croissance de la Chine l'a également rendue plus sûre de sa puissance en mer de Chine méridionale, où elle est impliquée dans un différend complexe avec d'autres nations asiatiques pour le contrôle des îles Paracel et Spratley. La Chine a renforcé sa présence militaire dans la région en installant des bases sur des îles construites en mer de Chine méridionale, et le rythme s'est accéléré depuis l'élection de Trump[59].

L'Union européenne devrait chercher à se positionner comme un médiateur entre les États-Unis et la Chine si

55. *The Economist, The nuclear deal with Iran: On borrowed time, 19 – 25 novembre 2016.*
56. *Il y aurait eu des problèmes de non-respect iranien au sujet du dépassement du plafond autorisé de la production d'eau lourde, qui peut être utilisée pour développer le plutonium. Ibid.*
57. *Ibid.*
58. *En 2014, la Chine est devenue la plus grande économie au monde en termes de parité de pouvoir d'achat et devrait surpasser à la fois l'UE et les États-Unis sur les mesures du taux de change du marché en une décennie. Voir : PricewaterhouseCoopers, The World in 2050: Will the shift in global economic power continue?, 2015. http://www.pwc.com/gx/en/issues/the-economy/assets/world-in-2050-february-2015.pdf*
59. *The Economist, China and America: Warning shot, 24 décembre 2016 – 6 janvier 2017.*

le différend continuait à s'aggraver. L'absence de tout autre médiateur potentiel dans la région explique en partie la persistance de ces tensions.

Trump pense que le vrai rival des États-Unis n'est plus la Russie, mais la Chine, dont la montée menace le statut de puissance hégémonique mondiale de l'Amérique. Son rapprochement avec la Russie consiste à inverser la politique étrangère Richard Nixon pendant les années 1970, qui a ouvert les relations diplomatiques avec la China afin de contenir l'URRS.[60] Cette «nixonisation inversée» de Trump implique à la fois des défis et des opportunités pour l'Europe.

Le principal problème que poserait la politique de Trump est qu'elle risquerait de rendre l'Europe insignifiante dans la politique mondiale, tenue à l'écart dans un monde dominé par les États-Unis, la Chine et la Russie. Les valeurs libérales européennes de la coopération multilatérale pacifique seraient remplacées par le retour à la «realpolitik», caractérisée par une concurrence nationaliste à somme nulle entre les grandes puissances.

Mais la «nixonisation inversée» de Trump sera probablement difficile à mettre en œuvre. Ce qui signifie que l'Europe a une chance de combler cette lacune en prenant la place de la Russie comme partenaire privilégié de Trump vis-à-vis de l'Asie. En effet, en dépit du ressentiment dû à la période coloniale, l'Union européenne a réussi à établir des liens profonds et durables en Asie. L'Union européenne a répondu au «pivot» d'Obama vers l'Asie en essayant d'organiser son propre pivot et en augmentant son engagement dans la région. Au cours de la dernière décennie, l'Union européenne a réussi à créer une présence stratégique en Asie qui pourrait lui permettre d'assumer le rôle de médiateur régional. Par exemple, l'Union européenne est devenue un membre éminent du Dialogue Asie-Europe (ASEM en anglais), un forum biannuel créé en 1996 pour rassembler les dirigeants européens et asiatiques. De même, l'Union européenne est de loin le principal contributeur en matière d'assistance financière et technique auprès de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), et elle soutient également d'autres organisations régionales telles que l'Association sud-asiatique pour la coopération régionale (ASACR). À long terme, l'Union européenne espère également négocier un accord commercial de bloc à bloc avec l'ANASE. En outre, l'Union européenne a développé progressivement de solides relations bilatérales avec quatre partenaires stratégiques en Asie : la Chine, le Japon, l'Inde et la Corée du Sud. De même, l'Union européenne a conclu avec succès des accords commerciaux bilatéraux ambitieux avec Singapour et le Vietnam, et négocie actuellement avec d'autres pays de la région tels que la Malaisie, l'Indonésie, les Philippines et la Thaïlande. L'Union européenne a également imité les États-Unis en concluant son propre accord de libre-échange avec la Corée du Sud et espère faire de même avec le Japon[61].

En ce qui concerne la Chine, la priorité de l'Union européenne a été de conclure un accord bilatéral sur les investissements, bien que les négociations sur cette question aient été en grande partie bloquées l'année dernière. Cependant, au cours de la dernière décennie, l'Union européenne a négocié avec succès avec la Chine pour éliminer les obstacles et les formalités administratives qui entravaient l'accès équitable des entreprises européennes au marché chinois. Cela a permis à l'Union européenne, qui constitue le plus grand marché unique au monde, de devenir le premier partenaire commercial de la Chine. Par conséquent, le fait que la Chine présente un excédent commercial aussi important vis-à-vis de l'Europe pourrait contribuer à conférer à l'Union européenne un poids supplémentaire dans son rôle de médiateur. L'Union européenne devrait également tenter de remplacer les États-Unis en tant que principal soutien au libre-échange en Asie. En effet, le désengagement potentiel des États-Unis par l'annulation du TPP pourrait encourager les pays d'Asie, y compris de grandes puissances comme le Japon et la Chine, à négocier des accords de libre-échange avec l'Union européenne. Cela renforcerait considérablement la position stratégique de Europe en Asie orientale, et en ferait un médiateur indispensable si les tensions augmentaient entre la Chine et Trump. Bien sûr, contrairement aux États-Unis, l'Europe n'a pas eu de présence militaire importante en Asie orientale depuis la décolonisation, et ne peut donc

60. *Tisdall S., Donald Trump attempting to play Nixon's 'China card' in reverse, The Guardian, 12 décembre 2016.*
61. *The Diplomat, The EU's Own 'Pivot to Asia': An interview with Fraser Cameron, 9 décembre 2016. http://thediplomat.com/2016/12/the-eus-own-pivot-to-asia/*

pas se comparer à la présence de l'armée américaine dans la région. Néanmoins, l'Union européenne a réussi à s'affirmer comme un acteur en matière de «sécurité douce» et comme un précieux contributeur en termes de diplomatie. Par exemple, elle a joué un rôle de premier plan en 2005, lors de la négociation d'un accord de paix mettant fin à une insurrection de plusieurs décennies dans la province indonésienne d'Aceh. De même, l'Union européenne a contribué à mettre un terme à une autre insurrection, dans la région de Mindanao, aux Philippines, qui durait depuis dix ans. La diplomatie de l'Union européenne a également apporté un soutien constant à l'Initiative pour la paix et la coopération en Asie du Nord-Est (NAPCI en anglais), lancée en 2013 par la Corée du Sud[62]. Le soutien de l'Union européenne au NAPCI lui a permis de prendre la tête des opérations anti-piraterie dans le golfe d'Aden, en coopération avec plusieurs pays asiatiques, et d'organiser des séminaires de haut niveau pour l'ANASE sur la sécurité maritime. En outre, l'Union européenne a fourni la majeure partie des fonds destinés aux efforts de reconstruction au Myanmar et en Afghanistan, et elle a contribué au maintien des sanctions de l'ONU contre la Corée du Nord suite à ses essais nucléaires.

Pour toutes ces raisons, la présence croissante de l'Union européenne en Asie la positionne idéalement en tant que médiateur si les tensions entre Trump et la Chine augmentent au cours des quatre prochaines années. L'Union européenne pourrait mettre en avant le fait qu'elle représente le plus grand marché au monde et qu'elle est le premier partenaire commercial à la fois de la Chine et des États-Unis, ce qui lui donnerait un poids important lors des négociations. L'Union européenne peut également s'appuyer sur son engagement stratégique avec d'autres pays d'Asie pour faire pression sur la Chine et l'amener à négocier. L'Union européenne devrait ainsi persuader Pékin de résoudre les différends avec ses voisins dans le cadre du droit international. Dans le même temps, l'Europe pourrait s'appuyer sur ses liens étroits avec les États-Unis pour dissuader Trump d'envisager l'option militaire en Asie. Dans ce sens, l'Union européenne devrait faire valoir des questions d'intérêt commun, sur lesquelles les États-Unis et la Chine doivent travailler ensemble, comme la lutte contre le terrorisme ou le problème de la Corée du Nord, afin de les amener à coopérer et à dialoguer les uns avec les autres. Bien sûr, rien ne garantit que l'Union européenne réussisse à s'imposer comme médiateur, et Trump et la Chine pourraient tout simplement choisir d'ignorer l'Europe. Néanmoins, même si ces tentatives échouent, la volonté même de se positionner comme médiateur rendrait l'Europe plus convaincante aux yeux de Trump. En cas de succès, l'Union européenne deviendrait un partenaire indispensable pour les États-Unis sur la scène mondiale. De toute façon, l'Europe doit adopter une stratégie intelligente et volontaire pour réduire le risque d'un affaiblissement des relations transatlantiques au cours des quatre prochaines années, sous une présidence de Trump pleine d'incertitudes.

***

En conclusion, la présidence de Donald Trump représente potentiellement le défi le plus important pour le statu quo des relations transatlantiques depuis la Seconde Guerre mondiale. Cependant, comme tous les changements importants, ce défi comporte des risques et des opportunités. Le présent document d'orientation a cherché à décrire comment l'Europe peut profiter des opportunités tout en minimisant les risques, et transformer les défis en une chance pour construire une Alliance atlantique plus forte et plus durable. Surtout, étant donné l'apparente absence d'intérêt de Trump pour les relations transatlantiques, cet article a cherché à définir des moyens pour l'Europe de se rendre incontournable à ses yeux. Le danger principal pour les quatre prochaines années est «la mort par négligence» et, pour l'Europe, la solution consiste donc à devenir un allié indispensable pour les États-Unis. Ce document a traité des grandes questions sur lesquelles la présidence de Trump risque de produire le plus d'effets ayant une incidence sur l'évolution des relations transatlantiques.

Par conséquent, le défi que représente Trump pour l'Europe fait vraiment partie d'un questionnement à long terme au sujet des buts de l'Alliance atlantique après la fin de la Guerre froide. Si l'Union européenne ne gère pas bien la situation, il existe un risque que

62. *The Diplomat, Northeast Asia, Trust and the NAPCI, 18 décembre 2015. http://thediplomat.com/2015/12/northeast-asia-trust-and-the-napci/*

la présidence de Trump puisse porter un coup très dur aux relations transatlantiques. Néanmoins, si l'Europe parvient à gérer les quatre prochaines années de manière constructive, la présidence de Trump peut aussi représenter une chance de ranimer la flamme de l'Alliance atlantique. Quoi qu'il en soit, les relations transatlantiques devraient changer, se moderniser et s'adapter à la nouvelle situation du XXIe siècle. Ce qui exigerait deux transformations importantes.

Premièrement, l'Alliance atlantique doit être réformée dans le sens d'un meilleur équilibre entre l'Europe et les États-Unis. Cela implique une réduction de l'important déficit commercial que l'Amérique a vis-à-vis de l'Union européenne en même temps qu'une augmentation significative des dépenses européennes en matière de défense pour un partage plus équitable des charges au sein de l'OTAN.

Deuxièmement, il faudrait élargir la portée des relations transatlantiques pour que l'Alliance acquière un rôle plus mondial. Cela signifie que l'Union européenne devrait chercher à se positionner comme médiateur pour devenir un allié indispensable des États-Unis sur la scène mondiale lorsque ces derniers négocient avec d'autres puissances, telles que l'Iran ou la Chine. Ainsi, le rééquilibrage et la mondialisation des relations transatlantiques constitueront les deux plus grands défis, en même temps que les deux plus grandes chances de réanimer la flamme de l'Alliance durant la mandature du prochain président des États-Unis.

Arnault Barichella

Diplômé de Sciences Po et Oxford (St Peter's College).

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.