

L'AVENIR DU PARTENARIAT TRANSATLANTIQUE DANS UN MONDE REDEVENU BIPOLAIRE

Pierre Haroche

Chercheur Sécurité européenne, Institut de Recherche Stratégique de l'Ecole Militaire (IRSEM)

Depuis l'élection du président Trump, la question de la crise des relations transatlantiques est revenue au-devant de la scène¹. Les incertitudes pesant sur l'attachement à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) du président mais aussi son scepticisme à l'égard du multilatéralisme auquel les Européens sont à l'inverse profondément attachés ou encore le fait qu'il n'hésite pas à présenter l'Union européenne (UE) comme un « ennemi » sur le plan économique tendent à crédibiliser ce constat². Cependant, si pour certains cette crise n'est que passagère, liée à la personnalité atypique de l'hôte de la Maison-Blanche, pour d'autres, il s'agit d'une évolution structurelle, appelée à durer et devant être prise en compte dans l'ajustement des politiques européennes. Ce débat invite ainsi à prendre du recul et à analyser les variables fondamentales susceptibles d'orienter l'évolution des relations transatlantiques dans les décennies à venir.

Sur le long terme, l'évolution du partenariat stratégique qui relie les États-Unis et leurs alliés européens dépend de facteurs divers, allant de l'interdépendance économique aux valeurs démocratiques et libérales partagées, en passant par le poids autonome des institutions qui encadrent la coopération des États concernés, en premier lieu l'OTAN³. Ces facteurs ont notamment été soulignés par les approches libérale, constructiviste et institutionnaliste⁴. Cependant, la structure du système international a historiquement été un facteur crucial dans l'évolution des relations entre États-Unis et Europe, en particulier dans le domaine de la défense, influençant également les dimensions institutionnelles (alliances) et idéelles (identités) du lien transatlantique. Cette dimension est plus particulièrement mise en valeur par l'approche néoréaliste ou structurelle⁵. Suivant cette théorie, les relations internationales sont structurées par la logique de l'équilibre de la puissance, et la distribution de la puissance au sein du système international, en particulier en termes de capacités militaires et économiques, conditionne largement le comportement des États. Selon les néoréalistes, le nombre de grandes puissances détermine la nature unipolaire, bipolaire ou multipolaire du système international, suivant qu'il y ait une seule puissance dominante, deux ou plus.

Nous discuterons dans un premier temps l'influence qu'a eu sur le long terme l'évolution du système international sur les relations transatlantiques, puis nous chercherons à anticiper les

¹ L. Aggestam et A. Hyde-Price, "Double trouble: Trump, transatlantic relations and European strategic autonomy", *Journal of Common Market Studies*, vol. 57, Annual Review, 2019, p. 114-127.

² C. Contiguglia, "Trump: EU is one of United States' biggest foes", *Politico Europe*, 15 juillet 2018.

³ J. Anderson, G.J. Ikenberry et T. Risse (eds), *The End of the West?: Crisis and Change in the Atlantic Order*, Ithaca, Cornell University Press, 2008.

⁴ Ces approches expliquent les relations internationales respectivement par le poids des intérêts économiques, des idées et des institutions internationales.

⁵ K.N. Waltz, *Theory of International Politics*, New York, McGraw-Hill, 1979.

possibles conséquences de l'émergence d'un système bipolaire dominé par les États-Unis et la Chine sur les relations transatlantiques, aussi bien dans l'hypothèse d'une confrontation entre superpuissances que dans celle d'une détente.

I. Relations transatlantiques et structure du système international

Les relations transatlantiques ont largement été orientées par l'évolution de la structure du système international au cours de l'histoire. Aujourd'hui, l'émergence d'un système bipolaire États-Unis/Chine suscite un débat sur la pérennité du partenariat qui lie Américains et Européens.

A. Système international et relations transatlantiques au cours de l'histoire

Entre le XVIII^e siècle et la seconde guerre mondiale, dans un monde multipolaire, les relations transatlantiques sont dominées par la compétition de puissance et un certain détachement stratégique. En tant que puissance montante, les États-Unis cherchaient avant tout à assurer leur domination sur l'hémisphère occidental et à éviter que les puissances européennes ne puissent les concurrencer dans cette région. Par ailleurs, les Américains pouvaient compter sur l'équilibre de la puissance entre États européens pour prévenir la formation d'une hégémonie continentale capable de menacer leurs intérêts sans avoir à s'engager de façon permanente dans les affaires européennes. Des incursions ponctuelles dans les guerres européennes ont ainsi alterné avec des périodes d'isolationnisme et de repli. Du point de vue institutionnel, cette stratégie trouva sa traduction dans la doctrine du président George Washington refusant toute alliance permanente avec des puissances européennes. Du point de vue des idées et des représentations, Américains et Européens avaient alors tendance à insister davantage sur leurs différences culturelles que sur leurs valeurs communes, les premiers insistant typiquement sur l'arrogance des seconds⁶.

Pendant la guerre froide, dans un monde bipolaire dominé par les États-Unis et l'URSS, les relations transatlantiques sont marquées par le couplage stratégique. La défense de l'Europe occidentale était un élément crucial de la stratégie des États-Unis visant à contenir la puissance soviétique. Du point de vue institutionnel, cette nouvelle donne conduisit à la rupture avec la doctrine de Washington, à l'engagement des États-Unis dans une alliance permanente avec leurs partenaires du Traité de l'Atlantique Nord et dans la structure militaire intégrée qui lui fut adjointe. Du point de vue des idées, cette période correspond à l'émergence d'une « communauté de sécurité » transatlantique⁷, fondée sur une identité commune promouvant en particulier les valeurs de la démocratie libérale et de l'économie de marché face à l'idéologie communiste.

⁶ C.A. Kupchan, "The Atlantic order in transition: The nature of change in US-European relations", in J. Anderson, G.J. Ikenberry et T. Risse (dirs), *The End of the West?*, op. cit., p. 114.

⁷ K.W. Deutsch, S.A. Burrell, R.A. Kann, M. Lee, Jr., M. Lichterman, R.E. Lindgren, F.L. Loewenheim et R.W. Van Wagenen, *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton, Princeton University Press, 1957.

Après la guerre froide, dans un monde unipolaire dominé par les États-Unis, les relations transatlantiques ont connu un découplage partiel. Comme les Américains n'avaient plus à concentrer leurs efforts sur l'équilibrage de la puissance russe et voyaient leur liberté d'action considérablement accrue par l'absence de tout compétiteur crédible, leur engagement en faveur de la sécurité européenne est devenu moins systématique et moins prévisible, comme l'illustrèrent leurs hésitations face aux crises balkaniques des années 1990. Du point de vue institutionnel, l'OTAN réussit à se renouveler en ajoutant la gestion de crises à sa mission traditionnelle de défense territoriale⁸. Néanmoins, les frictions transatlantiques encouragèrent également les membres de l'UE à mettre en place la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) pour développer leur capacité à agir de manière autonome⁹. Du point de vue des idées, la crise transatlantique qui entoura l'intervention américaine en Irak de 2003 diffusa l'image d'un fossé grandissant entre une Amérique unilatéraliste et prompte à utiliser la force, et une Europe davantage attachée au multilatéralisme et au droit international¹⁰.

B. Relations transatlantiques et émergence d'un système bipolaire

Si l'on part ainsi du principe que la variation de la polarité du système international rythme les grandes étapes de l'évolution des relations entre Américains et Européens, se pose la question de l'avenir du partenariat transatlantique dans un monde marqué de plus en plus par un retour à la compétition de puissance. Certains auteurs affirment que l'unipolarité américaine, c'est à dire la domination du système international par les États-Unis, sans rival crédible, ne risque pas d'être remise en cause dans un avenir proche¹¹. D'autres considèrent que le monde évolue vers la multipolarité, c'est-à-dire la domination d'au moins trois grandes puissances plus ou moins comparables entre elles¹². Cependant, le fait que les relations internationales soient de plus en plus marquées par la compétition économique, militaire et idéologique entre les États-Unis et la Chine a contribué à diffuser l'idée que le monde est en fait redevenu bipolaire¹³.

Dans un système bipolaire, les capacités des deux principales puissances sont largement supérieures à celles de tous les autres États du système¹⁴. Il est à noter que la bipolarité n'implique pas nécessairement la formation de deux blocs d'alliance rivaux. Ainsi, pendant la

⁸ S.A. Johnston, *How NATO Adapts : Strategy and Organization in the Atlantic Alliance since 1950*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2017.

⁹ B.R. Posen, "European Union security and defense policy: response to unipolarity?", *Security Studies*, vol. 15, n°2, 2006, p. 149-186; G. Press-Barnathan, "Managing the hegemon: NATO under unipolarity", *Security Studies*, vol. 15, n°2, 2006, p. 271-309.

¹⁰ R. Kagan, "Power and weakness", *Policy Review*, 113, 2002, p. 3-28.

¹¹ S.G. Brooks et W.C. Wohlforth, *America Abroad: Why the Sole Superpower Should Not Pull Back from the World*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

¹² B.R. Posen, "From unipolarity to multipolarity: transition in sight?", in G.J. Ikenberry, M. Mastanduno et W.C. Wohlforth (dirs), *International Relations Theory and the Consequences of Unipolarity*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, p. 317-341.

¹³ J.-B. Jeangène Vilmer, « Vers une bipolarité fluide États-Unis/Chine ? », *Revue Défense Nationale*, 781, 2015, p. 58-63; R. Maher, "Bipolarity and the future of U.S.-China relations", *Political Science Quarterly*, vol. 133, n°3, 2018, p. 497-525; Y. Yang, "Escape both the 'Thucydides trap' and the 'Churchill trap': finding a third type of great power relations under the bipolar system", *The Chinese Journal of International Politics*, 2018, p. 193-235; Ø. Tunsjø, *The Return of Bipolarity in World Politics: China, the United States, and Geostuctural Realism*, New York, Columbia University Press, 2018.

¹⁴ K. Waltz, *Theory of International Politics*, op. cit., p. 131.

guerre froide, la structure bipolaire du monde n'a pas été remise en cause par l'existence d'un mouvement des non-alignés. Le principal argument en faveur de la thèse d'un monde bipolaire ou en voie de bipolarisation est qu'à l'heure actuelle l'écart de puissance entre les États-Unis et la Chine se réduit progressivement, tandis que l'écart entre la Chine et une potentielle troisième grande puissance telle que la Russie ou l'Inde tend à se creuser¹⁵. En termes économiques, la Chine représentait ainsi en 2018 66% du PIB américain, tandis que la troisième puissance, le Japon, ne représentait que 24% du niveau américain¹⁶. En termes de capacité militaire, la Chine a atteint en 2019 36% du budget de défense des États-Unis, alors que la troisième puissance, l'Inde, n'en représentait que 10%¹⁷.

Selon les néoréalistes, le passage à un système bipolaire a des implications importantes sur la dynamique des relations internationales. D'une part, un système bipolaire est plus compétitif et sujet à des crises récurrentes qu'un système unipolaire. D'autre part, un système bipolaire est censé être relativement stable parce que les deux superpuissances peuvent concentrer leurs efforts l'une sur l'autre et compter principalement sur leurs capacités propres pour s'équilibrer mutuellement. À l'inverse, dans un système multipolaire, l'équilibre de la puissance repose davantage sur des coalitions entre grandes puissances et se trouve donc plus dépendant des aléas des alliances et des risques de défection et de changement de camp¹⁸.

Quelles pourraient être les conséquences de l'émergence d'un nouveau monde bipolaire entre les États-Unis et la Chine sur les relations transatlantiques ? Pour Walt, la montée en puissance de la Chine menace l'hégémonie américaine en Asie bien plus qu'elle ne menace la sécurité des Européens¹⁹. De même, Maher note non seulement l'absence d'une perception commune de la menace chinoise de part et d'autre de l'Atlantique, mais aussi le fait que les Européens seraient incapables d'apporter une contribution militaire significative à une coalition dirigée par Washington contre Pékin²⁰. Pour Tunsjø, la bipolarité américano-chinoise remet en cause les liens transatlantiques parce qu'elle relègue l'Europe au second plan des priorités stratégiques des États-Unis²¹. En revanche, Simón considère que l'intégration européenne est en grande partie dépendante de la puissance américaine et que le manque d'autonomie stratégique des Européens, notamment en matière nucléaire, signifie qu'ils ne pourraient pas se permettre de rester neutres dans la compétition sino-américaine²². De même, Heisbourg propose de réformer l'OTAN afin de mieux prendre en compte la montée en puissance de la Chine²³.

Afin d'approfondir cette discussion, il convient d'explorer les différentes trajectoires possibles de la compétition États-Unis/Chine. La logique bipolaire implique certes une concurrence intense entre les superpuissances. Cependant, même la guerre froide a été marquée par des

¹⁵ Ø. Tunsjø, *The Return of Bipolarity in World Politics*, op. cit., p. 77-81

¹⁶ Banque mondiale, "GDP Current US\$", 2018, https://data.worldbank.org/indicator/ny.gdp.mktp.cd?most_recent_value_desc=true.

¹⁷ SIPRI, "SIPRI Military Expenditure Database", 2019, <https://www.sipri.org/databases/milex>.

¹⁸ K.N. Waltz, "The stability of a bipolar world", *Daedalus*, vol. 93, n°3, 1964, p. 883.

¹⁹ S.M. Walt, "There's no partnership in pivot", *Foreign Policy*, 8 juillet 2014.

²⁰ R. Maher, "The rise of China and the future of the Atlantic Alliance", *Orbis*, vol. 60, 2016, p. 375-377.

²¹ Ø. Tunsjø, *The Return of Bipolarity in World Politics*, op. cit., p. 167.

²² L. Simón, "What is Europe's place in Sino-American competition?", *War on the Rocks*, 14 février 2019.

²³ F. Heisbourg, "NATO 4.0: the Atlantic alliance and the rise of China", *Survival*, vol. 62, n°2, 2020, p. 83-102.

épisodes de « détente » ou de « coexistence pacifique », dans lesquels les États-Unis et l'URSS ont coopéré pour assurer la paix et la sécurité internationale²⁴. Les deux trajectoires, confrontation et détente, ont des implications importantes pour les relations transatlantiques.

II. Relations transatlantiques et confrontation bipolaire

L'argument le plus courant anticipant une confrontation violente entre les États-Unis et la Chine est celui du « piège de Thucydide ». Selon Allison, lorsqu'une puissance montante a accumulé suffisamment de pouvoir pour remettre en question la puissance hégémonique en place, la tension qui en découle aboutit fréquemment à la guerre²⁵. Parmi les sources potentielles de tension entre la Chine d'une part et les États-Unis et leurs alliés d'autre part figurent le statut de Taïwan, les revendications rivales avec le Japon sur les îles Diaoyu/Senkaku ou avec les Philippines sur le récif de Huangyan/Scarborough et plus généralement, la revendication par la Chine de la plus grande partie des eaux de la Mer de Chine méridionale, qui remet en question la liberté de circulation dans cette zone²⁶. Après avoir analysé les caractéristiques probables d'une éventuelle confrontation entre les États-Unis et la Chine, nous nous pencherons sur les conséquences d'une telle confrontation pour les relations transatlantiques.

A. Les caractéristiques d'une éventuelle confrontation bipolaire

Pendant la guerre froide, dans la mesure où les sphères d'influence se sont rapidement stabilisées en Europe, les affrontements impliquant les deux superpuissances se sont reportés sur les autres continents. A l'inverse, les conflits territoriaux dans le voisinage de la Chine n'étant toujours pas résolus, un affrontement entre les États-Unis et la Chine est plus susceptible de se produire en Asie de l'Est que dans les régions périphériques²⁷. De plus, contrairement à la guerre froide, les superpuissances ne s'affrontent pas principalement sur terre mais sur mer²⁸. Non seulement les États-Unis et la Chine sont séparés par l'océan, mais les États-Unis n'ont pas d'alliés disposant d'une frontière terrestre avec la Chine.

Or, si les frontières terrestres facilitent les invasions, la difficulté de mener des opérations amphibies tend à faire de l'Asie de l'Est un théâtre donnant l'avantage à la défensive²⁹. Alors que pendant la guerre froide, il était couramment admis que l'armée soviétique pouvait envahir l'Europe occidentale rapidement et ne pouvait être dissuadée que par la menace nucléaire américaine, un conflit en Asie de l'Est est moins susceptible d'avoir des conséquences territoriales rapides et décisives. En outre, les États-Unis et la Chine possèdent tous deux des

²⁴ R.W. Stevenson, *The Rise and Fall of Détente: Relaxations of Tension in US-Soviet Relations 1953-84*, Basingstoke, Macmillan Press, 1985.

²⁵ G. Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*, Boston, Houghton Mifflin Harcourt, 2017.

²⁶ G.J. Moore, "Avoiding a Thucydides trap in Sino-American relations (...and 7 reasons why that might be difficult)", *Asian Security*, vol. 13, n°2, 2017, p. 102-104.

²⁷ Ø. Tunsjø, *The Return of Bipolarity in World Politics*, op. cit., p. 151-152.

²⁸ *Ibid.*, p. 104-105.

²⁹ J.J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York, Norton, 2001, p. 114-128.

armes nucléaires³⁰. L'avantage défensif en Asie de l'Est tend ainsi à rendre improbable une guerre majeure entre les États-Unis et la Chine.

Cependant, précisément parce que les deux superpuissances ont moins à craindre d'une confrontation directe, des guerres limitées pourraient être plus probables que pendant la guerre froide³¹. S'ils ne s'attendent pas à ce qu'un affrontement ait des conséquences territoriales rapides et décisives, les dirigeants américains et chinois pourraient paradoxalement être plus disposés à prendre le risque d'une bataille maritime limitée pour résoudre un différend ou lancer une frappe préventive contre les capacités militaires de l'autre.

B. Les conséquences d'une confrontation bipolaire sur les relations transatlantiques

Quel serait l'impact d'une confrontation bipolaire sur les relations transatlantiques ? En cas de crise entre superpuissances, les États-Unis seraient encouragés à recentrer la plupart de leurs capacités aériennes et maritimes sur le théâtre asiatique, ce qui affecterait probablement les capacités de la 6^e flotte américaine basée en Europe. La 6^e flotte a déjà de plus en plus de mal à convaincre le Pentagone d'envoyer des navires supplémentaires en Europe dans un contexte marqué par la présence croissante de la Russie dans l'Atlantique et en Méditerranée³². Un affrontement entre les États-Unis et la Chine pourrait ainsi rendre plus difficile le contrôle des eaux européennes à l'avenir. Toutefois, comme des opérations terrestres massives en Asie de l'Est sont peu probables, la capacité de dissuasion des déploiements de l'armée américaine en Europe serait probablement moins directement affectée.

Au niveau politique, si les États-Unis devaient être contraints par une crise militaire en Asie de l'Est, cela renforcerait probablement la réticence américaine à prendre la tête d'interventions dans le voisinage de l'Europe. Cette réticence s'est déjà manifestée sous le président Obama, en particulier pendant la guerre de Libye, les États-Unis insistant alors pour que la mission soit principalement européenne³³. Cette tendance a été confirmée par la décision du président Trump de retirer les troupes américaines de Syrie, qu'il a justifiée en affirmant que le conflit ne concernait pas l'Amérique³⁴. Dans un contexte de tension bipolaire croissante, les futures administrations américaines donneront probablement la priorité à la préservation de leur marge de manœuvre globale³⁵. Si des crises devaient se produire simultanément en Asie et dans le

³⁰ T.J. Christensen, "The meaning of the nuclear evolution: China's strategic modernization and US-China security relations", *Journal of Strategic Studies*, vol. 35, n°4, 2012, p. 447-487

³¹ Ø. Tunsjø, *The Return of Bipolarity in World Politics*, op. cit., p. 129.

³² M. Eckstein, "Admiral: U.S. needs more ships in Europe to counter growing Russian threats", *US Naval Institute News*, 1^{er} octobre 2019.

³³ J. Howorth, "Implications of the US rebalance toward Asia: European Security and NATO", in H. Meijer (dir.), *Origins and Evolution of the US Rebalance toward Asia Diplomatic, Military, and Economic Dimensions*, New York, Palgrave Macmillan, 2015, p. 197-222.

³⁴ P. Baker et C. Edmondson, "Trump lashes out on Syria as republicans rebuke him in House vote", *The New York Times*, 16 octobre 2019.

³⁵ S.B. Gareis et R. Wolf, "Home alone? The US pivot to Asia and its implications for the EU's Common Security and Defence Policy", *European Foreign Affairs Review*, 2:3/1, 2016, p. 142-143.

voisinage de l'Europe, les États-Unis attendraient ainsi que les Européens fournissent l'essentiel de l'effort nécessaire pour maintenir la stabilité dans leur région³⁶.

Outre le risque d'un possible désengagement américain, l'une des principales menaces pesant sur les relations transatlantiques en cas de crise entre les États-Unis et la Chine viendrait de la difficulté qu'éprouveraient les Européens à adopter une position à l'égard du conflit. En effet, les États-Unis attendraient certainement de leurs alliés européens un soutien sans équivoque voire une contribution militaire. D'une part, se ranger du côté des États-Unis serait probablement la condition sine qua non du maintien de la garantie de sécurité américaine en Europe ; d'autre part, l'alignement sur Washington risquerait de déclencher des mesures de rétorsion de la part de Pékin³⁷.

Cette situation serait rendue encore plus difficile par l'influence économique de la Chine en Europe. Les investissements de la Chine dans les États d'Europe du Sud touchés par la crise économique, comme la Grèce, le Portugal et l'Italie, qui ont tous rejoint le projet chinois de la Nouvelle route de la soie, et en Europe de l'Est par le biais du format « 17+1 » établi en 2012, pourraient permettre à Pékin de poursuivre une stratégie visant à diviser les Européens et à rompre l'alliance transatlantique³⁸. Par exemple, en juillet 2016, lorsque la Cour permanente d'arbitrage a rendu un jugement en faveur des Philippines contre la Chine sur un différend en Mer de Chine méridionale, l'UE n'a pas soutenu la décision de la Cour mais l'a seulement « reconnue » en raison de l'opposition de la Grèce, de la Hongrie et de la Croatie. Ces trois pays étaient tous bénéficiaires d'investissements de la Nouvelle route de la soie, et Pékin avait exercé des pressions avant la décision³⁹.

La crise du Coronavirus a vu la stratégie d'influence chinoise en Europe prendre une nouvelle dimension en mars 2020 avec l'envoi d'experts et de matériel médical, notamment en Italie, dans le cadre de ce que certains ont qualifié de « diplomatie du masque »⁴⁰. La Chine étant le principal producteur mondial de masques chirurgicaux, cette crise a largement mis en lumière la dépendance des Européens en la matière. De plus, le soutien chinois a été amplement médiatisé et souvent mis en regard de l'incapacité des Européens à mettre en place une réponse solidaire au choc économique subi en premier lieu par l'Italie et l'Espagne. Les implications de long terme de ces stratégies d'influence sont potentiellement dévastatrices pour la capacité des Européens à appréhender la puissance chinoise de façon cohérente. En cas de conflit entre les États-Unis et la Chine, un risque majeur serait donc une paralysie de l'UE et de l'OTAN.

Enfin, même s'ils décidaient de se ranger du côté des États-Unis, les États européens qui dépendent fortement des investissements, des technologies ou du soutien médical de la Chine

³⁶ R. Maher, "The rise of China and the future of the Atlantic Alliance", *op. cit.*, p 380.

³⁷ M. Wagener, "Power shifts and tensions in East Asia: Implications for European security", *European Foreign Affairs Review*, vol. 21, n°3/1, 2016, p. 91.

³⁸ F. Godement et A. Vasselier, *China at the Gates: A New Power Audit of EU-China Relations*, Londres, European Council on Foreign Relations, 2017.

³⁹ T. Fallon, "The EU, the South China Sea and China's successful wedge strategy", *Asia maritime transparency initiative*, 13 octobre 2016.

⁴⁰ AFP, "Mask diplomacy: China tries to rewrite virus narrative", 20 mars 2020.

pourraient ne plus être considérés comme des partenaires fiables par Washington. Par exemple, les États-Unis considèrent les alliés européens qui achètent des équipements 5G à la compagnie chinoise Huawei comme une source de vulnérabilité⁴¹. En cas de crise, les Américains pourraient donc décider de réduire la coopération en matière de renseignement et de défense avec ces États, ce qui, là encore, menacerait l'unité de l'OTAN.

III. Relations transatlantiques et détente bipolaire

Certains auteurs affirment qu'une guerre préventive entre une puissance déclinante et une puissance montante peut être évitée si les sources de la supériorité future de l'État en croissance peuvent être partiellement transférées à l'État en déclin ou partagées avec lui⁴². En gelant l'équilibre de la puissance entre les deux États, ce transfert viserait à garantir que la puissance montante ne pourra pas exploiter la puissance déclinante à l'avenir et supprimerait donc l'incitation de cette dernière à entreprendre une guerre préventive. Une telle détente entre États-Unis et Chine est-elle envisageable ? Quelles seraient ses conséquences sur les relations transatlantiques ?

A. Une possible détente bipolaire ?

Dans le cas des relations entre les États-Unis et la Chine, un partage des sources de la puissance pourrait concerner les nouvelles technologies. En effet, la capacité de la Chine à rattraper la puissance américaine dépend largement de sa capacité à acquérir et à créer de nouvelles technologies, ce que reflètent les priorités du programme « Made in China 2025 » publié en 2015⁴³. La Chine est déjà en tête ou en passe de l'être dans des secteurs stratégiques tels que la télécommunication 5G, l'intelligence artificielle, l'informatique quantique et les technologies spatiales, qui ont tous d'importantes implications en matière de sécurité et de défense. Il pourrait ainsi être dans l'intérêt de la Chine d'accepter de partager ses avancées futures et son potentiel de croissance dans ces domaines avec les États-Unis par le biais, par exemple, de programmes de recherche conjoints ou de joint-ventures pour apaiser les craintes des Américains de voir ces technologies faire basculer l'équilibre de la puissance ou être utilisées contre eux dans un conflit. Cette solution permettrait d'atténuer le risque de guerre préventive et réduirait l'intérêt des États-Unis à entraver le développement technologique de la Chine.

Plus généralement, à long terme, une détente américano-chinoise pourrait reposer non seulement sur le fait que les deux puissances ont un intérêt commun à éviter de coûteux conflits entre elles, mais aussi qu'elles disposent d'une puissance combinée suffisante pour pouvoir répondre à d'importants défis mondiaux tels que le changement climatique, la non-prolifération nucléaire, la cybersécurité, ou encore la lutte contre les pandémies⁴⁴. Cette évolution

⁴¹ R. Emmott, "U.S. warns European allies not to use Chinese gear for 5G networks", *Reuters*, 5 février 2019.

⁴² J.D. Fearon, "Rationalist explanations for war", *International Organization*, vol. 9, n°3, 1995, p. 406-407.

⁴³ A.B. Kennedy et D.J. Lim, "The innovation imperative: technology and US-China rivalry in the twenty-first century", *International Affairs*, vol. 94, n°3, 2018, p. 555-556.

⁴⁴ Z. Brzezinski, "The Group of Two that could change the world", *The Financial Times*, 13 January 2009.

correspondrait au concept de « nouveau type de relations entre grandes puissances » promu par le président Xi en 2012, mettant l'accent sur les avantages mutuels. Dans le domaine de la sécurité, la détente pourrait impliquer un « grand marchandage » en Asie de l'Est, par lequel les États-Unis mettraient fin à leur engagement à défendre Taïwan en échange du renoncement par la Chine au contrôle exclusif des territoires contestés dans les Mers de Chine méridionale et orientale⁴⁵. À l'extrême, une détente entre les États-Unis et la Chine pourrait conduire à une forme de condominium⁴⁶. Au lieu de reproduire la logique des sphères d'influence antagonistes héritée de la guerre froide, les deux superpuissances établiraient une « domination conjointe » sur les autres puissances. Cette logique reposerait sur la spécialisation fonctionnelle des superpuissances : alors que la Chine, dans le sillage de sa Nouvelle route de la soie et de la création de la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures, serait le principal acteur de la coopération économique avec les puissances secondaires, les États-Unis resteraient le principal fournisseur de garanties de sécurité.

B. Les conséquences d'une détente bipolaire sur les relations transatlantiques

Du point de vue des relations transatlantiques, une détente entre superpuissances ne serait pas sans risques. Pendant la guerre froide, les Européens ont parfois redouté l'émergence d'un « condominium américano-soviétique » susceptible de sacrifier leurs intérêts⁴⁷. En effet, en période de détente bipolaire, les deux superpuissances ont moins besoin du soutien de leurs alliés pour se contrer mutuellement ; les alliés peuvent même être perçus comme une contrainte, risquant d'entraîner les superpuissances dans des conflits secondaires. La crise de Suez de 1956, au cours de laquelle l'Union soviétique et les États-Unis firent pression sur la France et le Royaume-Uni afin qu'ils mettent fin à leur intervention conjointe en Égypte, est un exemple de la manière dont les superpuissances peuvent protéger leur « coexistence pacifique » aux dépens de leurs alliés. Le principal risque associé à la détente bipolaire est donc la formation d'un « G2 », comme préconisé par Zbigniew Brzezinski, qui relativiserait l'importance du partenariat transatlantique aux yeux des Américains⁴⁸.

Sur le plan économique, une détente américano-chinoise reposerait sur un accord commercial bilatéral établi en dehors des cadres multilatéraux et serait donc peu susceptible de prendre en compte les intérêts des autres pays. La situation serait encore plus difficile pour les économies européennes car, si les États-Unis réglaient définitivement leurs différends de fond avec la Chine, ils auraient la possibilité de rediriger pleinement leur guerre commerciale en direction de l'UE, une tendance déjà visible lors des négociations commerciales de l'administration Trump avec Pékin. Si la coopération entre les États-Unis et la Chine prenait une voie plus ambitieuse, notamment dans les secteurs des hautes technologies, elle serait en mesure de marginaliser toute concurrence. En combinant la taille de leurs marchés intérieurs, le dynamisme de leurs écosystèmes d'innovation, la puissance de leurs champions technologiques

⁴⁵ C.L. Glaser, "A U.S.-China grand bargain? The hard choice between military competition and accommodation", *International Security*, vol. 39, n°4, 2015, p. 49-90.

⁴⁶ Y. Yang, "Escape both the 'Thucydides trap' and the 'Churchill trap'", *op. cit.*

⁴⁷ R.W. Stevenson, *The Rise and Fall of Détente*, *op. cit.*, p. 2.

⁴⁸ Z. Brzezinski, "The Group of Two that could change the world", *op. cit.*

et leurs capacités réglementaires, les États-Unis et la Chine seraient capables d'imposer leurs normes au monde entier. Alors que dans une compétition à trois entre normes américaines, chinoises et européennes, Bruxelles serait en mesure de diffuser sa propre approche de la régulation d'Internet et ses règles de protection des données, un G2 risquerait d'écraser l'ambition de l'UE et pourrait consacrer la vulnérabilité des Européens vis-à-vis des systèmes de surveillance extérieurs⁴⁹.

Dans le domaine de la sécurité, une détente bipolaire pourrait conduire les États-Unis à coordonner de plus en plus leur politique étrangère avec la Chine au détriment du dialogue transatlantique. Suivant cette logique, la coopération entre les superpuissances serait la meilleure façon d'assurer la stabilité mondiale et un format bilatéral serait plus facile à gérer et plus efficace que de complexes discussions multilatérales. Par exemple, au Moyen-Orient et en Afrique, la logique de domination conjointe pourrait conduire à une convergence entre la puissance militaire américaine et l'influence économique chinoise pour défendre des intérêts stratégiques communs⁵⁰. Cette tendance réduirait considérablement la capacité des Européens à influencer Washington afin que leurs propres intérêts soient pris en compte.

IV. Adapter le partenariat transatlantique

Les relations transatlantiques sont donc face à un double défi. En cas de confrontation bipolaire, les États-Unis seraient moins disponibles pour leurs alliés et l'influence chinoise risquerait d'empêcher les Européens de réagir de façon cohérente ; en cas de détente, le partenariat transatlantique risquerait d'être affaibli au profit d'un G2 des super-grands, limitant l'influence des Européens sur la politique américaine. Dans les deux cas, les relations transatlantiques seraient donc mises à l'épreuve. Adapter le partenariat transatlantique implique de développer l'autonomie stratégique et la souveraineté économique des Européens.

A. L'autonomie stratégique européenne

Le concept d'autonomie stratégique européenne (ASE) a été promu en particulier par la *Stratégie globale* de l'UE de 2016 et une mise en œuvre partielle a commencé avec le lancement de la Coopération structurée permanente (CSP), du Fonds européen de la défense (FED) et de l'Initiative européenne d'intervention (IEI). La définition du concept et ses implications ont fait l'objet de nombreux débats, mais il vise essentiellement le renforcement de la capacité des Européens à agir sans les États-Unis, que ce soit au nom du partage du fardeau ou en prévision d'un éventuel désengagement américain⁵¹. Les réactions à Washington ont été généralement négatives, soulignant que l'ASE pourrait détourner des ressources de l'OTAN et discriminer

⁴⁹ A. Beattie, "Technology: how the US, EU and China compete to set industry standards", *The Financial Times*, 24 juillet 2019.

⁵⁰ Yun S. et J. Olin-Ammentorp, "The US and China in Africa: Competition or cooperation?", Brookings, 28 avril 2014; J. Fulton, *China's Changing Role in the Middle East*, Washington, D.C., Atlantic Council, 2019, p. 14-15.

⁵¹ D. Fiott, "Strategic autonomy: towards 'European sovereignty' in defence?", *EUISS Brief*, 30 novembre 2018; P. Järvenpää, C. Major et S. Sakkov, *European Strategic Autonomy: Operationalising a Buzzword*, Tallinn, International Centre for Defence and Security, 2019.

l'industrie de défense américaine⁵². De même, certains États d'Europe de l'Est craignent que la promotion de l'ASE n'encourage en fait les États-Unis à se désengager d'Europe.

La montée de la bipolarité pourrait à terme simplifier ce débat en faisant de l'ASE la condition de la survie du partenariat transatlantique. Premièrement, en cas d'affrontement entre les États-Unis et la Chine, la contribution militaire des Européens à la guerre en Asie de l'Est serait probablement d'une importance très relative. La principale façon dont les Européens pourraient soutenir l'effort américain passerait par une division du travail dans laquelle ils assumeraient davantage de responsabilités pour leur sécurité et celle de leur voisinage, permettant ainsi aux États-Unis de se concentrer plus efficacement sur l'Asie de l'Est. Cela exigerait des Européens qu'ils augmentent considérablement leur capacité à répondre seuls à une crise touchant leur région. À l'inverse, si, dans le contexte d'un affrontement sino-américain, les Européens se voyaient contraints de chercher à freiner le pivot américain vers l'Asie ou à piéger les Américains dans des crises régionales dans lesquelles ils ne souhaitent pas être impliqués, la dépendance stratégique des Européens serait bientôt considérée comme une dangereuse source de faiblesse par Washington. Deuxièmement, dans le cas d'une détente entre les États-Unis et la Chine, les États-Unis pourraient être tentés de se concentrer sur leur coopération stratégique avec la Chine au détriment de leur partenariat avec l'Europe. Ce n'est qu'en montrant qu'ils sont capables de gérer des crises de façon autonome et d'avoir un impact sur les principaux défis mondiaux que les Européens pourront démontrer que le partenariat transatlantique reste un cadre de coopération pertinent et attrayant.

Cela signifie qu'au lieu de débattre de la question de savoir si l'ASE est bonne ou mauvaise pour les relations transatlantiques, les Européens et les Américains devraient s'engager dans un dialogue plus pratique et identifier les types de crises et de missions dans lesquelles, à l'avenir, les Européens devraient prendre un rôle plus important dans la mesure où les États-Unis ne pourront ou ne voudront plus le faire en raison de leur engagement croissant en Asie de l'Est. Cette coordination permettrait aux Européens de mieux planifier leurs investissements capacitaires en ayant une vision plus claire de leurs besoins futurs et de mieux justifier leurs dépenses de défense auprès de leurs citoyens. Que ce soit pour augmenter la marge de manœuvre des États-Unis au niveau mondial ou pour mieux influencer Washington qui pourrait être tenté de se concentrer sur des partenaires plus puissants, le développement de l'ASE sera la principale condition d'une alliance transatlantique durable.

B. La souveraineté économique européenne

D'autre part, dans la nouvelle concurrence bipolaire, la géopolitique et la géo-économie ont tendance à converger. L'époque où les politiques militaire et économique des États-Unis vis-à-vis de la Chine pouvaient être totalement déconnectées est révolue⁵³. Cette convergence sera également cruciale en Europe, où la montée en puissance de la Chine se fait principalement par le biais de sa puissance économique croissante. Cela signifie que la pérennité du lien stratégique

⁵² J. Thompson, "European strategic autonomy and the US", *CSS Analyses in Security Policy*, n°248, 2019.

⁵³ M. Lind, "Cold War II", *National Review*, 10 mai 2018.

transatlantique se jouera également sur le terrain de la souveraineté économique. En effet, outre les coûts économiques immédiats liés à certaines pratiques prédatrices des investisseurs chinois en Europe, le risque à plus long terme pour les Européens est soit de se trouver incapables de réagir de manière cohérente en cas d'affrontement entre les États-Unis et la Chine du fait de l'influence chinoise, soit de se trouver marginalisés face aux géants technologiques américains et chinois, en cas de détente.

L'ambition de la présidente Ursula von der Leyen de diriger une « Commission géopolitique » pourrait signaler le début d'une réponse à cet enjeu. La Commission a marqué ses intentions, notamment à travers la communication conjointe du 12 mars 2019 sur les relations UE-Chine, qui promeut une approche commune de la sécurité des réseaux 5G, et le filtrage des investissements étrangers en fonction des risques de sécurité⁵⁴.

Cette approche pourrait être renforcée et étendue. Par exemple, le règlement de l'UE sur le filtrage des investissements adopté en mars 2019 introduit des mécanismes de coopération et de partage d'informations et permet à la Commission d'émettre un avis lorsqu'un investissement menace la sécurité de l'UE. Cependant, dans la mesure où la décision finale reste nationale, ce système ne peut faire obstacle aux stratégies chinoises visant à « diviser pour régner » en ciblant les États les plus vulnérables. La cohésion de l'ensemble de l'UE pourrait ainsi être menacée par quelques gouvernements, agissant sous l'influence d'investissements chinois ciblés. Pour répondre à ce risque, le Conseil de l'UE devrait se voir accorder le pouvoir d'opposer son veto à un investissement étranger en statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission⁵⁵. De même, la logique de l'introduction de considérations en termes de sécurité dans les politiques économiques pourrait être étendue à la politique de concurrence de l'UE. Dans certains cas, les règles appliquées aux fusions pourraient être assouplies en fonction des intérêts de sécurité, notamment lorsque l'interdiction d'une fusion entraînerait une dépendance à l'égard d'acteurs extérieurs dans un secteur stratégique⁵⁶. Cela répondrait en partie à l'appel lancé par la France et l'Allemagne afin que l'UE permette l'émergence de champions européens capables de rivaliser avec les géants américains et chinois.

Enfin, la souveraineté économique de l'Europe concerne également des secteurs à première vue non stratégiques, dans lesquels la dépendance vis-à-vis des investissements de puissances étrangères pourrait avoir des implications indirectes. Par exemple, la crise financière de 2008 a été favorable aux investisseurs chinois en Europe et a encouragé les gouvernements nationaux à chercher à attirer ces investissements⁵⁷. Dans des pays tels que la Grèce et le Portugal, la vente d'actifs étatiques à des investisseurs chinois est souvent venue en réponse aux programmes de restructuration de la dette imposés par l'UE⁵⁸. Ces mêmes pays se sont finalement opposés à la

⁵⁴ Commission européenne, "EU-China – A strategic outlook", 12 mars 2019.

⁵⁵ M. Leonard, J. Pisani-Ferry, E. Ribakova, J. Shapiro et G. Wolff, "Securing Europe's economic sovereignty", *Survival*, 61:5, 2019, p. 85.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 84.

⁵⁷ S. Meunier, "'Beggars can't be choosers': the European crisis and Chinese direct investment in the European Union", *Journal of European Integration*, 36:3, 2014, p. 283-302.

⁵⁸ L. Cerulus et J. Hanke, "Enter the dragon", *Politico Europe*, 10 avril 2017.

mise en place d'un mécanisme de filtrage des investissements au niveau européen. À l'avenir, une approche plus stratégique de la politique budgétaire de l'UE devrait mieux prendre en compte les implications géopolitiques des mesures adoptées. En concentrant le débat exclusivement sur sa dimension économique, l'UE risque de négliger le fait que l'austérité tend à accroître la vulnérabilité des États membres à l'influence chinoise, ce qui pourrait, à terme, dans un contexte de concurrence bipolaire croissante, menacer la cohésion de l'UE et de l'OTAN et la viabilité du partenariat transatlantique.

Conclusion

L'évolution future de la relation transatlantique dépendra de multiples facteurs politiques, économiques, culturels. Les dynamiques politiques internes auront également un impact, comme l'a montré l'arrivée du président Trump à la Maison-Blanche. Mais si l'on cherche à saisir les facteurs structurels de long terme susceptibles d'orienter l'avenir du partenariat transatlantique, le passage à un monde bipolaire marqué par la compétition entre États-Unis et Chine s'avère un facteur crucial.

La principale conclusion de ce chapitre est que la compétition bipolaire, qu'elle s'oriente vers la confrontation ou vers la détente, aura pour effet de relativiser l'importance stratégique de l'Europe pour la puissance américaine. Une confrontation bipolaire risque de contraindre l'engagement américain en faveur de la sécurité européenne ; une détente bipolaire risque quant à elle de relativiser l'intérêt du partenariat transatlantique face à la coopération entre supergrands dans le cadre d'un possible G2. Dans tous les cas, seule une affirmation sensible de la puissance européenne, à la fois militaire et économique, garantirait la pérennité du lien transatlantique et de son rôle dans les relations internationales.