

N° 764

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 juillet 2022

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur les **grandes orientations de la politique étrangère américaine et les relations transatlantiques,***

Par M. Pascal ALLIZARD, Mme Hélène CONWAY-MOURET
et M. André GATTOLIN,

Sénateurs et Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Olivier Cadic, Olivier Cigolotti, André Gattolin, Guillaume Gontard, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Philippe Paul, Cédric Perrin, Gilbert Roger, Jean-Marc Todeschini, *vice-présidents* ; Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, Isabelle Raimond-Pavero, M. Hugues Saury, *secrétaires* ; MM. François Bonneau, Gilbert Bouchet, Mme Marie-Arlette Carlotti, MM. Alain Cazabonne, Pierre Charon, Édouard Courtial, Yves Détraigne, Mmes Catherine Dumas, Nicole Duranton, MM. Philippe Folliot, Bernard Fournier, Mme Sylvie Goy-Chavent, M. Jean-Pierre Grand, Mme Michelle Gréaume, MM. André Guiol, Abdallah Hassani, Alain Houpert, Mme Gisèle Jourda, MM. Alain Joyandet, Jean-Louis Lagourgue, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Mme Vivette Lopez, MM. Jean-Jacques Panunzi, François Patriat, Gérard Poadja, Stéphane Ravier, Bruno Sido, Rachid Temal, Mickaël Vallet, André Vallini, Yannick Vaugrenard.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION.....	5
RECOMMANDATIONS.....	7
I. UNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE AMÉRICAINE RENOUVELÉE MAIS DONT LES FONDAMENTAUX RESTENT INCHANGÉS	12
A. UNE VOLONTÉ DE RENOUVEAU DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE AMÉRICAINE.....	12
1. <i>Une politique étrangère qui prend le contrepied de celle de son prédécesseur</i>	<i>12</i>
2. <i>Le retour à une ligne internationale coopérative.....</i>	<i>13</i>
B. DES FONDAMENTAUX QUI DEMEURENT LES MÊMES	15
1. <i>Une politique étrangère définie à l'aune de préoccupations d'ordre intérieur</i>	<i>15</i>
2. <i>Une priorité de politique étrangère qui est et demeurera la Chine</i>	<i>16</i>
3. <i>Une volonté d'implication réduite dans le reste du monde</i>	<i>18</i>
4. <i>Une méfiance persistante à l'égard du libre-échange et du multilatéralisme commercial</i>	<i>20</i>
II. UN RAPPROCHEMENT AVEC L'EUROPE QUI RESTE AMBIVALENT ET MARQUÉ PAR UNE ATTENTE D'ALIGNEMENT STRATÉGIQUE.....	21
A. DES ÉTATS-UNIS UN PEU PLUS PROCHES DE L'EUROPE	21
1. <i>Sur la forme, une amélioration des relations avec l'Union européenne</i>	<i>21</i>
2. <i>Un réengagement politique et militaire des États-Unis en Europe imposé par la guerre en Ukraine</i>	<i>25</i>
3. <i>Les conséquences de la guerre sur les relations énergétiques avec les États-Unis</i>	<i>28</i>
B. DES RELATIONS AVEC L'EUROPE TEINTÉES D'AMBIVALENCE ET MARQUÉES PAR UNE DEMANDE D'ALIGNEMENT	29
1. <i>Une demande récurrente de partage du fardeau mais une réticence à reconnaître le projet de défense européenne</i>	<i>29</i>
2. <i>Une attente d'alignement systématique sur les priorités stratégiques américaines</i>	<i>32</i>
3. <i>Des relations économiques denses mais marquées par des tensions et des déséquilibres.....</i>	<i>35</i>
a) <i>Des relations économiques denses</i>	<i>35</i>
b) <i>Des tensions liées au protectionnisme américain</i>	<i>37</i>
c) <i>Des sanctions économiques américaines toujours à l'œuvre</i>	<i>39</i>
d) <i>Une dépendance numérique de l'Europe vis-à-vis des États-Unis</i>	<i>42</i>
C. UNE RELATION DURABLEMENT FRAGILISÉE	44
1. <i>Le risque politique d'un retour de la droite populiste au pouvoir</i>	<i>44</i>
2. <i>Des liens humains et culturels distendus</i>	<i>46</i>
III. RECOMMANDATIONS : RENFORCER LA PUISSANCE DE L'UE ET CONSOLIDER NOS RELATIONS AVEC LES ÉTATS-UNIS	46
A. L'UE DOIT CONTINUER À S'AFFIRMER COMME PUISSANCE.....	46
1. <i>Se garder de tout alignement systématique sur les États-Unis</i>	<i>47</i>
2. <i>Accélérer la montée en puissance de la défense européenne</i>	<i>47</i>

<i>3. Défendre encore plus fermement les intérêts économiques européens</i>	<i>51</i>
B. L'UE DOIT CEPENDANT APPROFONDIR SON DIALOGUE ET SES COOPÉRATIONS AVEC LES ÉTATS-UNIS	52
C. PISTES POUR CONSOLIDER LA NOUVELLE DYNAMIQUE DE LA RELATION FRANCO-AMÉRICAINNE.....	54
D. ENFIN, L'EUROPE ET LES ÉTATS-UNIS DOIVENT RETISSER DES LIENS HUMAINS PROFONDS.....	57
CONCLUSION.....	59
EXAMEN EN COMMISSION.....	61
PERSONNES RENCONTRÉES À BRUXELLES	77
LORS DU DÉPLACEMENT DES 23 ET 24 MAI 2022.....	77
PERSONNES AUDITIONNÉES	79

Après plusieurs années de politique étrangère américaine marquées, sous le mandat de Donald Trump, par un fort unilatéralisme et une remise en cause des alliances au nom d'une stricte défense des intérêts nationaux, **l'arrivée de Joe Biden au pouvoir a suscité, particulièrement en Europe, des attentes et l'espoir de relations plus apaisées et coopératives.**

La question se posait également de savoir dans quelle mesure les grandes priorités stratégiques des États-Unis qui s'étaient affirmées sous les dernières présidences (pivot asiatique, volonté de mettre fin aux grandes interventions militaires à l'étranger) seraient poursuivies par la nouvelle administration.

Alors que la première année d'exercice du mandat de Joe Biden avait apporté un début de réponse à ces interrogations, le déclenchement de la guerre en Ukraine par l'agression russe du 24 février 2022 change la donne, conduisant **les États-Unis à se réengager politiquement et militairement en Europe**, à la fois pour soutenir ce pays et pour rassurer ses alliés et dissuader la Russie. De fait, l'OTAN, fragilisée ces dernières années par ses divisions et ses doutes existentiels, apparaît ressoudée et confortée.

Ce réengagement américain, qui démontre la vigueur du lien transatlantique, signifie-t-il un **revirement stratégique par rapport à la priorité que les États-Unis accordent à la menace chinoise** ? Cet effort pourra-t-il être maintenu durablement, compte tenu des moyens qu'il mobilise ? Sans oublier que demeure, à l'arrière-plan, **le risque d'un retour de la droite populiste au pouvoir** et d'un mouvement de balancier dans un sens isolationniste.

Surtout, **quelle direction l'Union européenne qui, sous la présidence de Donald Trump, avait été incitée à développer son autonomie stratégique, doit-elle prendre** ? Alors que les pays européens viennent de décider d'allouer 200 milliards d'euros supplémentaires à leur effort de défense dans les années qui viennent et que l'OTAN demeure *l'alfa et l'omega* pour bon nombre d'entre eux, **comment faire en sorte que les progrès accomplis ces dernières années dans la construction d'une « Europe puissance »** se poursuivent afin de lui permettre de répondre aux menaces, aux côtés de son allié américain ou, si besoin, de manière autonome ?

RECOMMANDATIONS

1°) L'UE doit continuer à s'affirmer comme puissance vis-à-vis des États-Unis

- Se garder d'un alignement systématique sur les États-Unis en ce qui concerne la Chine

Si l'Union européenne doit bien sûr s'associer aux États-Unis pour défendre les valeurs libérales lorsqu'elles sont attaquées et pour articuler les convergences lorsqu'elles existent, elle doit en revanche **se garder d'un alignement systématique sur la ligne américaine concernant la Chine car elle n'a pas les mêmes intérêts économiques et géopolitiques et doit conserver une marge d'action autonome**. Partenaire et concurrent économique majeur de la Chine, l'UE n'est sans doute pas prête à un découplage total avec celle-ci. L'Europe doit aussi garder une certaine distance pour pouvoir dialoguer, tant avec la Chine (notamment sur les enjeux globaux tels que le changement climatique, le développement ou encore la non-prolifération nucléaire) qu'avec les pays ou régions du monde qui refusent de choisir un camp.

- Accélérer la montée en puissance de la défense européenne.

Des progrès importants ont été réalisés ces derniers mois, la guerre en Ukraine jouant comme un accélérateur. L'adoption de la Boussole stratégique le 21 mars dernier a été suivie de la présentation, le 18 mai 2022, du **plan sur les lacunes capacitaires de l'UE en matière de défense**¹.

Ce plan veut remédier au retard accumulé par les pays européens en matière d'investissement de défense (estimé à 270 milliards d'euros entre 2006 et 2020) et stimuler et structurer la BITD européenne en favorisant le regroupement des achats de défense et en soutenant l'innovation. **Nous saluons cette dynamique positive qui, à notre sens, doit continuer à être une priorité de l'agenda de souveraineté stratégique européenne**. L'enjeu est important : il s'agit **d'orienter l'augmentation des dépenses militaires** récemment décidées **par les États membres pour les prochaines années (de l'ordre de 200 milliards d'euros¹) dans un sens favorable à l'industrie de défense européenne** plutôt qu'à des achats d'armements américains « sur étagère », qui n'aideraient pas celle-ci à se développer.

¹ Chiffres de la Communication conjointe de la Commission européenne et du Haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères sur l'analyse des déficits d'investissement dans le domaine de la défense, 18 mai 2022.

Dans cette perspective, nous recommandons particulièrement :

- de **sensibiliser nos partenaires européens les plus atlantistes à cet enjeu et notamment de maintenir un dialogue étroit avec l'Allemagne**, compte tenu de l'importance du budget que celle-ci prévoit pour moderniser ses capacités militaires (100 milliards d'euros) et du caractère déterminant de sa participation aux grands projets capacitaires européens ;

- de réaliser un **travail d'explication et de conviction auprès de nos partenaires américains et européens** tendant à montrer, de la manière la plus concrète possible, que les efforts européens en matière de défense n'affaiblissent pas l'OTAN, mais la renforcent au contraire, les capacités militaires supplémentaires étant disponibles aussi bien pour l'OTAN que pour l'UE. En outre, il est dans l'intérêt des États-Unis que l'Europe soit dotée d'une capacité d'action propre pour intervenir sur des théâtres ou dans des situations où ceux-ci ne voudraient ou ne pourraient intervenir ;

- de **chercher à convaincre les États-Unis que les États européens ne peuvent augmenter leurs budgets de défense sans en retirer des bénéfices pour leur industrie de défense** et qu'ils ont par ailleurs besoin d'une industrie de défense européenne solide pour disposer de capacités militaires robustes dans la durée ;

- de **renforcer la coopération OTAN-UE**, en vue d'une meilleure acceptation de la défense européenne par les États-Unis mais aussi dans un souci d'efficacité.

Nous devons sans attendre **redoubler d'efforts pour construire la défense européenne**. Le **réengagement actuel des États-Unis en Europe est peut être temporaire**, compte tenu de la priorité qu'ils accordent à la menace chinoise et du risque politique d'un retour de la droite populiste au pouvoir. **Il nous donne un délai supplémentaire pour nous organiser**. Il faut absolument le mettre à profit.

► Défendre plus fermement les intérêts économiques européens.

En premier lieu, nous devons chercher à obtenir un **règlement définitif des différends commerciaux qui ont été temporairement gelés**, comme celui sur l'aluminium et l'acier.

En outre, nous devons **mieux nous défendre contre les sanctions économiques américaines** et leur application extraterritoriale, en complétant et surtout en utilisant les outils juridiques dont nous disposons ou dont nous sommes en train de nous doter. Pour cela, il faut **mener à bien la révision, prévue cette année, du règlement européen « de blocage » de 1996**, avec comme priorités une simplification des procédures et un meilleur accompagnement des entreprises visées, afin d'empêcher la transmission de données sensibles.

L'**«instrument anti-coercition »**, qui devrait être prochainement adopté dans le cadre de la nouvelle stratégie de politique commerciale européenne, devra, quant à lui, permettre à l'UE de répliquer, en tant que de besoin.

Par ailleurs, nous soulignons la nécessité **d'anticiper les conséquences du découplage entre les États-Unis et la Chine sur nos chaînes de valeur**. En effet, l'Europe pourrait à moyen terme voir ses exportations vers la Chine de produits comprenant des composants critiques d'origine américaine frappées de sanctions et réciproquement côté chinois, l'Europe se retrouvant ainsi prise en étau. Des stratégies de redéploiements doivent être étudiées.

Enfin, les rapporteurs recommandent d'engager une **vraie réflexion sur l'opportunité de faire de l'euro une monnaie internationale et numérique**. La **Chine commence à déployer sa monnaie numérique, le *e-yuan***, à l'international, afin de réduire les transactions en dollars et, à terme, de le concurrencer et d'échapper au contrôle financier exercé par les États-Unis à travers le réseau de communications interbancaires *Swift*. Promouvoir l'euro comme monnaie internationale **permettrait d'échapper à l'utilisation du dollar dans les transactions internationales**, pénalisante du fait des sanctions extraterritoriales, mais aussi de réduire notre exposition aux perturbations sur les marchés financiers et à la volatilité des taux de change. Il est urgent que l'Union européenne se dote d'une véritable stratégie monétaire internationale, incluant un volet numérique, afin que **l'euro ne soit pas distancié à la fois par le dollar et par le yuan**.

2°) Poursuivre et d'approfondir notre dialogue et nos coopérations avec les États-Unis qui sont un partenaire essentiel de l'Union européenne

Une **coordination étroite** devra être poursuivie concernant la **guerre en Ukraine** pour évoquer des sujets tels que l'assistance économique, militaire et humanitaire, les sanctions contre la Russie ou encore la nécessaire mise en place d'une traçabilité des armes livrées. Nous avons également besoin de **coopérer sur la gestion d'autres crises internationales ou régionales**, à commencer par le dossier sur le nucléaire iranien.

Par ailleurs, il est dans l'intérêt de l'UE, qui promeut des relations commerciales fondées sur des règles, **d'inciter les États-Unis à se réengager dans le multilatéralisme commercial** et à s'impliquer dans la réforme de l'OMC.

Enfin, nous devons approfondir et poursuivre nos coopérations. Nous pensons par exemple aux synergies qui se dessinent pour **développer la production de semi-conducteurs en Europe** et réduire sa forte dépendance à l'égard de la Chine, avec la **contribution déterminante d'entreprises américaines et taïwanaises**.

Le **Conseil du Commerce et des Technologies** doit nous permettre d'ajuster nos positions, réduire les divergences, déminer les potentiels contentieux dans des domaines sensibles (cybersécurité, régulation numérique...) et anticiper les enjeux technologiques futurs (5G, intelligence artificielle, informatique quantique...). Nous devons aussi poursuivre des **coopérations plus anciennes** comme la coopération spatiale, dont l'une des priorités est de garantir l'interopérabilité entre le futur système Galileo de l'UE et le GPS américain.

3°) Consolider la nouvelle dynamique de la relation franco-américaine

Les États-Unis sont un allié majeur de la France. Ils apportent une contribution déterminante à notre défense, tant au plan capacitaire qu'en opérations. L'appui américain à la France au Sahel est particulièrement précieux. La France est, de son côté, un **partenaire de référence pour les États-Unis**, du fait de son statut de puissance nucléaire, de membre permanent du Conseil de Sécurité de l'ONU et son rôle de catalyseur au plan européen. Elle est perçue comme un allié fiable et solide au plan militaire. Elle est cependant parfois suspectée de jouer sa propre partition et de chercher à affaiblir l'OTAN, notamment quand elle promeut « **l'autonomie stratégique** », **concept assez mal compris par les Américains**. Nous devons chercher à modifier cette perception qui nous dessert en insistant sur notre fort engagement envers l'OTAN et en montrant **de manière très concrète** qu'il est possible de soutenir à la fois celle-ci et la défense européenne.

Après la crise diplomatique provoquée par l'affaire Aukus, **la relation bilatérale entre la France et les États-Unis est repartie sur de bonnes bases**, redéfinie par la Déclaration conjointe de Rome. **Nous devons entretenir cette dynamique**. Les attentes de la France sont particulièrement **fortes en matière de commerce militaire**, d'application des réglementations ITAR et EAR sur les matériels sensibles et de contrôle des investissements étrangers. Par ailleurs, nous devons développer davantage **nos échanges concernant l'interopérabilité de nos systèmes d'armes avec les matériels américains**, qui conditionne la capacité de la France à participer à des opérations avec ses alliés dans le futur.

Dans le **domaine spatial**, notre coopération avec les États-Unis, leader mondial au plan civil et militaire, est ancienne et fructueuse. Nous encourageons la poursuite de notre coopération, de même que dans d'autres secteurs tout aussi stratégiques comme en matière **d'innovation de défense**.

4°) Retisser des liens humains profonds avec les États-Unis

Face au constat d'une distanciation culturelle et d'un relâchement des liens humains entre les États-Unis et l'Europe, pour des raisons liées notamment à la démographie, au renouvellement des générations, nous préconisons de **multiplier les échanges et les contacts et de favoriser aussi une meilleure acculturation des élites américaines à l'Europe** et des élites européennes aux États-Unis.

Il faut encourager une **meilleure connaissance du fonctionnement de l'UE et de ses champs d'intervention** par l'administration américaine, les experts, les *think tanks*, grâce à des programmes d'échanges et de stages au niveau européen.

Les **échanges interparlementaires** peuvent aussi jouer un rôle et mériteraient d'être davantage développés, notamment au niveau des États membres, car ils constituent un canal privilégié pour clarifier des positions, confronter des opinions, corriger des idées reçues.

Nous devons **appuyer et valoriser les *think tanks* et les associations** qui, à l'instar de la Commission Fullbright, encouragent le développement des échanges interpersonnels et le partage des idées et des valeurs.

Enfin, l'accent doit être mis davantage sur les **questions mémorielles pour revitaliser les liens historiques** qui unissent la France, l'Europe et les États-Unis.

I. UNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE AMÉRICAINE RENOUVELÉE MAIS DONT LES FONDAMENTAUX RESTENT INCHANGÉS

A. UNE VOLONTÉ DE RENOUVEAU DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE AMÉRICAINE

1. Une politique étrangère qui prend le contrepied de celle de son prédécesseur

Fondée sur le principe « **America first** », la politique étrangère du président Donald Trump avait été marquée par un repli prononcé des États-Unis sur leurs intérêts nationaux et un positionnement international caractérisé par une rupture brutale avec le multilatéralisme (sortie de l'UNESCO et du Conseil des droits de l'Homme de l'ONU, retard de paiements des contributions financières aux organisations internationales, blocage de l'OMC...), la dénonciation d'engagements internationaux de premier plan (retrait de l'accord de Paris sur le climat, de l'accord sur le nucléaire iranien, retrait du traité FNI...) et une propension à malmener les partenariats passés avec les alliés traditionnels. La politique étrangère de l'administration Trump privilégiait **les rapports de force** (illustrés par la politique de pression maximale mise sur des pays comme le Venezuela, Cuba ou encore l'Iran) et pratiquait une forme de diplomatie transactionnelle avec les leaders autoritaires (comme le dirigeant nord-coréen Kim Jong-un, à qui Donald Trump offre sa première rencontre avec un président américain lors du sommet de Singapour en juin 2018, espérant obtenir ainsi la dénucléarisation de la péninsule).

Pendant la campagne présidentielle de 2020, le candidat Biden avait annoncé que la politique étrangère qu'il mettrait en œuvre prendrait le contrepied de cette orientation et qu'elle **s'attacherait à réparer les dégâts causés par celle de son prédécesseur**. Elle viserait à restaurer le rôle et le leadership des États-Unis dans le système international (« *Diplomacy is back* ») et à réaffirmer leur engagement dans la défense du multilatéralisme et des valeurs libérales.

« Nous allons réparer nos alliances et nous impliquer de nouveau dans les affaires du monde. Non pas pour relever les défis d'hier, mais ceux d'aujourd'hui et de demain. Nous serons des leaders, pas seulement par l'exemple de notre puissance, mais par la puissance de notre exemple » annonce-t-il dans son discours inaugural du 20 janvier 2021.

Dès les premières semaines de la nouvelle présidence, **des décisions attendues sont prises**, en particulier le retour dans l'accord de Paris sur le climat et à l'OMS, la réintégration du Conseil des droits de l'Homme de l'ONU ou encore le déblocage du processus de nomination de la directrice générale de l'OMC. Dès le 26 janvier 2021, Joe Biden s'est entendu avec le

président Poutine pour prolonger de cinq ans le traité New Start de réduction des arsenaux nucléaires stratégiques qui arrivait à expiration le 5 février 2021.

2. Le retour à une ligne internationale coopérative

Les premiers discours du président américain, ainsi que la **stratégie nationale de sécurité intérimaire** publiée en mars 2021, qui définit ses grandes priorités dans ce domaine à l'intention de l'administration et des agences, dans l'attente de la publication d'une stratégie plus complète, confirment cette orientation d'une politique étrangère qui entend **renouer avec une ligne plus traditionnelle, universaliste et coopérative**.

Il faut dire que l'arrivée au pouvoir de Joe Biden, doté lui-même d'une grande expérience des questions internationales¹, s'est accompagnée d'un retour aux affaires de l'establishment diplomatique (« the blob »), soit quelque 4 000 personnes qui composaient les administrations de Barack Obama et parfois même de Bill Clinton, défenseurs du multilatéralisme et d'une vision interventionniste des États-Unis.

• **La diplomatie est réhabilitée** comme instrument privilégié de la politique étrangère et son importance par rapport aux mesures coercitives et en particulier à l'option militaire est réévaluée. Le Président Biden l'a rappelé lors de sa première visite au Pentagone le 10 février 2021 : « *Diplomacy is back at the center of US foreign policy* ».

Ainsi, il annonce la fin du soutien américain à l'Arabie saoudite dans la guerre menée au Yémen (notamment concernant les ventes d'armes) et un renforcement des efforts diplomatiques pour régler ce conflit. De même, les États-Unis reprennent les négociations sur le dossier du nucléaire iranien.

Ce retour de la diplomatie se traduit par un **renforcement des crédits du département d'État**, qui passent de 40,8 milliards de dollars en 2021 à **58,5 milliards de dollars** dans le budget 2022, soit une hausse de plus de 43 %. Au sein de ces crédits, on relève notamment une augmentation de l'enveloppe destinée à **l'Agence américaine pour le développement international**² (1,8 milliard de dollars, soit + 12,5 %), outil habituel de la politique étrangère démocrate, qui revient en force et qui est mobilisée notamment en faveur de l'Ukraine dès le printemps 2021.

Ce budget consacré aux affaires étrangères reste cependant sans commune mesure avec celui alloué **au département de la défense**

¹ Avant d'être vice-président de Barack Obama, il a été membre de la commission des affaires étrangères du Sénat pendant plus de 30 ans et en a assuré la présidence pendant six ans.

² US Agency for international Development (USAID).

(**715 milliards de dollars en 2022** contre 705,4 milliards de dollars en 2021, soit une progression de 1,4%).

En effet, la primauté de la diplomatie n'exclut pas le recours à la force, lorsque les intérêts vitaux des États-Unis sont en jeu. C'est ainsi que des frappes en Syrie ont été autorisées par le Président Biden en mars 2021. Par ailleurs, le Président américain a rappelé dans son discours précité du 10 février 2021 que les États-Unis doivent être en mesure de dissuader une agression ennemie et s'il le faut, mener et gagner des guerres pour assurer la sécurité des Américains.

- Un deuxième axe fort de ce retour à une politique étrangère américaine interventionniste est l'accent mis sur la **reconstruction et la revitalisation des alliances avec les partenaires traditionnels**, ceux avec lesquels les États-Unis partagent des valeurs libérales et une même vision de l'ordre international fondé sur le droit.

En Europe, le Président américain **renoue avec l'OTAN** et réaffirme lors du Sommet de Bruxelles du 14 juin 2021 l'engagement - « obligation sacrée » - de son pays à garantir la sécurité collective fondée sur l'article 5 du traité de Washington. Il annule la décision de Donald Trump de réduire de 35 500 à 25 000 hommes l'effectif des forces américaines stationnées en Allemagne et annonce même l'installation permanente d'une force opérationnelle multi-domaines et d'un commandement des missiles de théâtre¹, soit 500 militaires supplémentaires, correspondant en grande partie à des capacités de commandement et de planification. Ainsi, avant la guerre en Ukraine, les États-Unis comptaient de l'ordre de 80 000 militaires en Europe, dont² 35 558 en Allemagne, 12 655 en Italie et 9 619 au Royaume-Uni, soit à peu près l'équivalent des forces américaines stationnées chez leurs alliés asiatiques (56 828 au Japon, 25 338 en Corée du Sud).

En Asie, l'administration Biden **réactive les alliances existantes avec les partenaires traditionnels** (Japon, Corée du Sud, Philippines...) **ou dans des cadres plurilatéraux** (Asean) et en lance de nouvelles, comme le partenariat militaire et sécuritaire Aukus³ (avec le Royaume-Uni et l'Australie) ou encore le QUAD⁴ (avec l'Inde, l'Australie, le Japon). Cette dernière structure préexistait, dans le cadre de l'Asean, mais Kurt Campbell,

¹ Chargé de coordonner l'utilisation de missiles de différentes portées des forces armées américaines ainsi qu'entre les alliés de l'OTAN, en cas de guerre.

² Les chiffres des déploiements par pays sont ceux du Defense Manpower Data Center (DMDC), base de données du Département de la Défense des États-Unis, décembre 2021. Ils correspondent au personnel « affecté de façon permanente », c'est-à-dire déployés pour une période de plus de quatre-vingt-dix jours, à l'exclusion dont des forces en service actif déployées par rotation ou pour des déploiements opérationnels de moins de quatre-vingt-dix jours, ce qui peut représenter une différence significative.

³ Aukus : Australia, United Kingdom, United States.

⁴ QUAD : Quadrilateral Security Dialogue.

coordinateur pour l'Indopacifique au Conseil national de Sécurité s'est donné pour mission de la transformer en une plateforme de coopération multidimensionnelle susceptible d'évoquer un vaste éventail de sujets (la production de vaccins contre le Covid-19, le changement climatique, les normes concernant les nouvelles technologies, l'énergie...).

- Enfin, la politique étrangère du président Joe Biden veut mettre **l'accent sur la défense de la démocratie et des valeurs libérales.**

L'approche qui a prévalu dans le passé consistait en la diffusion de la démocratie et des droits humains dans le monde (cf. la doctrine Bush d'exportation de la démocratie). Désormais, la méthode américaine souhaite plutôt défendre le modèle démocratique **face à la menace que représentent les régimes autoritaires**, au premier rang desquels la Chine et la Russie, et la montée des populismes.

Cette priorité est d'autant plus cruciale pour la nouvelle présidence américaine que celle-ci a été très marquée par l'assaut contre le Capitole le 6 janvier 2021 sous le prétexte de fraudes lors du scrutin présidentiel de novembre 2020. Cette tentative de coup d'État – tout comme les opérations d'influence sur internet et les suspicions d'ingérence qui avaient marqué l'élection présidentielle de 2016 – est le signe que la démocratie américaine est malade et ses institutions fragilisées. **La politique étrangère américaine doit donc fortifier la démocratie à l'extérieur pour mieux la revivifier à l'intérieur.** Elle envisage donc un renforcement de la coopération avec les démocraties libérales, avec l'objectif de démontrer au monde qu'il s'agit du meilleur régime, dans un paradigme qui est désormais celui d'une compétition entre modèle démocratique et modèle autocratique.

Cette **ambition d'une alliance des démocraties** s'est illustrée par l'organisation d'un « Sommet pour la démocratie » en décembre 2021, qui était une promesse de campagne du candidat Joe Biden.

B. DES FONDAMENTAUX QUI DEMEURENT LES MÊMES

1. Une politique étrangère définie à l'aune de préoccupations d'ordre intérieur

Le retour à une politique étrangère favorable à un réinvestissement des États-Unis sur la scène internationale ne signifie pas qu'elle bénéficie d'une priorité, bien au contraire.

Dans un pays qui a payé un lourd tribut sanitaire (plus d'un million de décès) et économique à la pandémie de Covid-19, **l'urgence est de relancer l'activité et de créer des opportunités économiques.** C'est l'objet des différents plans (plan de relance, plan d'investissement dans les infrastructures et plan de dépenses sociales et environnementales) aux

budgets colossaux qui sont présentés par l'administration Biden en vue de créer des emplois, amorcer la transition énergétique et soutenir l'innovation technologique.

Fondamentalement, il s'agit de rénover le **contrat social qui a longtemps cimenté la société américaine**, mais qui s'est rompu du fait des excès de la mondialisation et des politiques dérégulatrices, lesquelles ont appauvri les classes moyennes peu ou pas diplômées, creusé les inégalités et conduit à l'élection de Donald Trump.

Désormais, la politique étrangère passe au second plan et surtout doit être une « **politique étrangère pour les classes moyennes** », chaque décision diplomatique devant être prise en fonction des conséquences qu'elle est susceptible d'avoir sur l'emploi et les intérêts économiques des Américains. Ainsi, si les États-Unis investissent dans des programmes de développement à l'étranger, c'est pour créer de nouveaux marchés et donc des débouchés commerciaux pour le pays. L'engagement international des États-Unis doit être au service des intérêts nationaux et donner des résultats concrets pour les citoyens.

Ce prisme explique la **permanence dans la politique de Joe Biden de tendances déjà à l'œuvre sous l'administration précédente** : la priorité donnée à la compétition économique et technologique avec la Chine, dont la montée en puissance menace de déclassement l'économie américaine, la poursuite du désengagement militaire dans le reste du monde et le maintien d'une distance vis-à-vis du multilatéralisme commercial.

2. Une priorité de politique étrangère qui est et demeurera la Chine

En ce qui concerne la Chine, la continuité avec la politique de Donald Trump est complète, le Président Joe Biden n'ayant jusqu'à présent pas remis en cause les nombreuses sanctions sous forme de droits de douanes décidées par son prédécesseur.

La Chine est décrite **comme la principale menace pour les États-Unis** par l'ensemble des documents stratégiques américains et même comme « *le défi de long terme le plus sérieux pour l'ordre international* », selon les mots employés par le Secrétaire d'État Antony Blinken, le 26 mai dernier, dans sa présentation de la politique américaine vis-à-vis de la Chine.

De fait, pour la première fois, les États-Unis voient **leur suprématie susceptible d'être remise en cause par un pays sur tous les plans** : économique, technologique, militaire, stratégique. Au plan stratégique, les États-Unis s'inquiètent notamment de la militarisation de la présence chinoise autour de la toile d'investissement que Pékin tisse dans toutes les régions du monde, devenant le principal partenaire économique de nombreux pays. Ils constatent aussi que son rapprochement avec la Russie

dans de nombreux domaines (commerce, manœuvres militaires communes, soutiens croisés sur des campagnes de désinformation convergentes...) évolue vers la **constitution d'un axe révisionniste visant à proposer un ordre international alternatif à celui promu par les Alliés** au lendemain de la seconde guerre mondiale. La déclaration russo-chinoise « sur l'entrée des relations internationales dans une nouvelle ère », publiée le 4 février 2022 à l'occasion de la visite de Vladimir Poutine à Pékin pour l'ouverture des Jeux olympiques d'hiver, en atteste.

La **compétition avec la Chine est donc globale**, elle se déroule sur le plan stratégique et militaire, sur le plan économique et technologique (se lançant dans une course technologique, les États-Unis vont investir 117 milliards de dollars en 2022 dans la recherche et développement), mais aussi sur le terrain idéologique et des valeurs (droits de l'homme, droit international, démocratie...).

Dans sa présentation des directives provisoires de politique étrangère le 3 mars 2021, le secrétaire d'État avait indiqué que la relation avec la Chine devra être compétitive (« *when it should be* »), collaborative si possible (« *when it can be* ») et confrontationnelle s'il le faut (« *when it must be* »). Les domaines de coopération possible (climat, santé...) sont réduits.

Par ailleurs, comme il l'a indiqué dans sa présentation du 26 mai dernier, si la rivalité stratégique avec la Chine s'inscrit dans la durée, **les dix prochaines années seront décisives** pour empêcher Pékin d'atteindre ses objectifs.

Les grandes orientations de la politique étrangère de l'administration Biden doivent se lire à travers le **prisme de l'enjeu chinois**. La priorité donnée à l'Indopacifique, à laquelle est consacrée une stratégie particulière, et les alliances nouées dans cette zone (l'objectif du QUAD est d'assurer un « Indo-Pacifique libre et ouvert »...) visent à **contenir l'influence grandissante et les ambitions de la Chine dans cette région**. De même, le réinvestissement par États-Unis des instances multilatérales vise à reconquérir le terrain laissé aux Chinois après quatre années de retrait américain sous la Présidence Trump. L'accent mis sur les droits de l'homme permet de dénoncer le génocide des Ouïghours.

Dans ce contexte, **la question de Taïwan**, autour de laquelle se concentrent les tensions ces derniers mois, est cruciale pour les États-Unis tant au plan géostratégique (la conquête de l'île par la Chine lui assurerait la domination sur le Pacifique) qu'au plan économique (Taïwan, qui assure 21% de la production mondiale de puces électroniques, représente une part déterminante de l'approvisionnement américain). Les États-Unis ont récemment renforcé leur engagement à défendre Taïwan en cas d'attaque et engagé des négociations commerciales bilatérales avec Taipei.

3. Une volonté d'implication réduite dans le reste du monde

Du fait des priorités domestiques et de la nécessité de redéployer des ressources limitées pour prendre en compte la menace chinoise, **Joe Biden a la volonté, comme ses deux prédécesseurs, de mettre fin aux grandes opérations militaires de longue durée à l'étranger.** Il s'agit, selon le slogan démocrate prononcé pendant la campagne présidentielle, de « *mettre fin aux guerres sans fin* » qui se sont révélées coûteuses (2100 milliards de dollars pour la guerre en Irak et 2300 milliards de dollars pour la guerre en Afghanistan) et qui font l'objet d'un rejet dans l'opinion publique. Les jeunes, en particulier, n'adhèrent plus à « l'exceptionnalisme américain », cette idée que les États-Unis incarnent certains idéaux universels qu'ils ont pour mission de diffuser au reste du monde et qui leur confère une responsabilité particulière de résolution des problèmes globaux.

Il faut souligner que cette volonté d'en finir avec les grandes interventions militaires était déjà présente chez Barack Obama qui, dès 2011, avait tenté, avec l'intention d'opérer son « pivot asiatique », de désengager les États-Unis d'Irak mais avait dû y renoncer du fait de la montée en puissance de Daech dans la région.

C'est pourquoi l'une des premières décisions de Joe Biden en matière de politique étrangère aura été de mener à bien à l'été 2021, non sans précipitation et sans concertation avec ses Alliés, le **désengagement militaire en Afghanistan** conformément au plan négocié par son prédécesseur avec les Talibans.

Certes, les États-Unis, qui ont encore d'importants intérêts économiques (voies maritimes stratégiques que sont la Mer rouge et le Golfe arabo-persique) et géostratégiques (alliance avec Israël, endiguement de l'Iran) au Moyen-Orient, **y conservent des moyens militaires conséquents, comme la base de d'Al-Udeid au Qatar**, qui est la plus grande base militaire américaine à l'étranger.

Tout en assurant que les États-Unis continueront à soutenir la coalition internationale contre Daech et à renforcer les forces partenaires dans la région, la *Global Posture Review* présentée le 29 novembre 2021 par le ministère de la défense **confirme l'objectif de réduire l'empreinte américaine au Moyen-Orient**, sans toutefois indiquer concrètement de quelle manière, ce point semblant renvoyé à des décisions ultérieures nécessitant des analyses complémentaires.

Ces incertitudes tiennent sans doute en grande partie à la **question de l'Iran, dont le programme nucléaire ne cesse d'avancer** et se rapproche désormais du seuil de l'arme nucléaire. Les négociations engagées par l'administration Biden en avril 2021, dans une perspective plus large que celle d'un simple retour des États-Unis dans le JCPOA¹ (elle souhaiterait

¹ *Joint Comprehensive Plan of Action.*

notamment y intégrer le programme balistique iranien), sont infructueuses et n'ont pas empêché l'Iran de s'affranchir des contraintes posées par l'accord. Pourtant, **l'administration Biden, préoccupée d'éviter une confrontation militaire avec l'Iran** – en faveur de laquelle Israël plaide – s'accroche à ces négociations et cherche à **favoriser la poursuite du rapprochement entre l'État Hébreu et les pays arabes, initié par Donald Trump à travers les accords d'Abraham signés en septembre 2020 et facilité par la menace iranienne**. Le tout récent déplacement de Joe Biden au Moyen-Orient en juillet 2022 visait notamment à faire avancer la normalisation des relations entre l'Arabie saoudite et Israël et l'établissement d'un dialogue stratégique entre ce dernier et les pays du Golfe, tendant à permettre un partage de renseignement sur les activités militaires de l'Iran dans la région. L'objectif serait d'encourager la **mise en place d'un système de défense aérienne et balistique commun à ces pays mais sans participation américaine**.

Dans ce contexte, **le processus de paix au Proche-Orient demeure au point mort**, la présidence Biden, tout en réaffirmant son soutien à la solution à deux États sur les frontières de 1967, ne prenant pas d'initiative pour relancer les négociations de paix.

Au-delà du repli au Moyen-Orient, on note **le peu d'appétence des États-Unis pour s'impliquer dans d'autres régions du monde, comme l'Afrique et l'Amérique latine**, où la Chine et la Russie ne cessent pourtant d'accroître leur présence et leur influence.

En ce qui concerne l'Afrique, Joe Biden a supprimé à son arrivée au pouvoir l'interdiction de visas imposée par Donald Trump aux pays musulmans et a affirmé dans un message à l'occasion du 34^e sommet de l'Union Africaine que les États-Unis veulent être pour l'Afrique « un partenaire dans la solidarité, le soutien et le respect mutuel ». Pour autant, leurs ambitions sur le continent demeurent limitées et **passent essentiellement par une approche économique** (soutien au développement et aux échanges), qui s'appuie sur une législation déjà ancienne, la loi AGOA¹ qui favorise les exportations africaines sur le marché américain et l'action de *la Millennium Challenge Corporation*, agence indépendante du gouvernement américain qui fournit des subventions et une assistance économique à certains pays. Si les États-Unis sont préoccupés par la présence croissante de la Russie (notamment les milices Wagner au Mali) et concernés par les crises sécuritaires notamment en Ethiopie et au Soudan, les États-Unis **n'ont manifestement pas l'intention** (ni sans doute les moyens) **de s'impliquer réellement sur le continent africain**.

Il en est **de même concernant l'Amérique latine**, où le président Biden ne s'est pas encore rendu depuis son investiture en janvier 2021. Le Sommet des Amériques, qui s'est tenu début juin 2022 à Los Angeles, n'a pas donné l'impulsion espérée aux relations des États-Unis avec ses voisins. De

¹ *African Growth and Opportunity Act (AGOA)*.

fait, ce Sommet a surtout été marqué par les protestations de nombreux États et le boycott de plusieurs chefs d'État (dont celui du Mexique, premier partenaire économique des États-Unis dans la région) à la suite de la non invitation du Nicaragua, du Venezuela et de Cuba, le seul résultat tangible de cette réunion ayant été une « déclaration sur les migrations » destinée à gérer les migrations irrégulières vers les États-Unis.

À Cuba, malgré quelques gestes récents en matière de délivrance des visas et de facilitation des transferts d'argent interfamiliaux, **l'administration Biden n'a pas renoué avec la politique d'ouverture de l'ère Obama**. Ainsi Cuba reste sur la liste des États soutenant le terrorisme et donc soumis à de lourdes sanctions.

Elle a également procédé à un **allègement limité des sanctions contre le Venezuela**, dans le but de faciliter une reprise du dialogue entre le régime de Nicolas Maduro et l'opposition soutenue par les États-Unis. En pratique, cette dérogation limitée à l'embargo pétrolier imposé en 2019 doit bénéficier à un groupe pétrolier américain dans le contexte de pénurie d'hydrocarbures liée aux sanctions prises récemment à l'encontre de la Russie, ce qui illustre aussi un certain pragmatisme de la Présidence Biden.

Il faut noter cependant que sur le Venezuela comme sur Cuba, **l'administration Biden n'a pas de marge de manœuvre pour aller plus loin que ces concessions limitées** du fait de l'opposition forte à toute politique d'ouverture au Congrès.

4. Une méfiance persistante à l'égard du libre-échange et du multilatéralisme commercial

L'arrivée au pouvoir de Joe Biden **n'a pas signifié un retour des États-Unis dans le multilatéralisme commercial**.

Elle a certes permis la nomination de la nouvelle directrice de l'OMC, en février 2021, qui avait été bloquée par Donald Trump. En revanche, la **nomination de juges à l'organe d'appel du mécanisme de règlement des différends de même que l'engagement de discussions sur la réforme de l'OMC ont été repoussées à l'horizon 2024** lors de la 12^e conférence ministérielle de l'OMC en juin 2022.

En outre, il n'y a **pas de perspective de relance des grands traités multilatéraux de libre-échange** comme le partenariat transatlantique (ou de retour dans l'accord de partenariat transpacifique, quitté par Donald Trump en 2016). Sur le fond, l'administration Biden manifeste de la réticence à l'égard du libre-échange, compte tenu de ses conséquences sur l'emploi au plan intérieur, mais aussi des distorsions qu'il provoque comme l'illustre le cas de la Chine, qui a mis à profit les règles du commerce international de manière déloyale, au détriment des États-Unis.

Désormais, la **priorité est donnée aux considérations nationales** : élargissement de la préférence nationale dans la commande publique à travers un durcissement du « *Buy American Act* », **renforcement de la résilience des chaînes d’approvisionnement** par la consolidation des capacités de production nationale...

Pour développer leurs échanges, les États-Unis privilégient les instruments bilatéraux et les coopérations bilatérales qu’ils jugent plus efficaces, voire des cadres *ad hoc* à leur main, comme le Cadre économique pour l’Indopacifique (IPEF pour *Indopacific economic framework*) lancé en mai 2022, rassemblant 13 pays de la région (dont le Japon, la Corée du Sud, l’Australie, la quasi-totalité des pays de l’Asean, l’Inde...) et proposant des coopérations en matière de chaînes de valeurs, numérique, technologies...

En revanche, l’administration Biden se montre **favorable à la prise en compte de l’environnement et du développement durable dans la politique commerciale internationale**, que ce soit à travers l’application effective des dispositions déjà prévues dans les accords – à l’exemple des clauses sociales et environnementales de l’accord USMCA passé avec le Mexique et le Canada – ou par l’inclusion de dispositions semblables dans de nouveaux instruments. Par ailleurs, les États-Unis ont rejoint en novembre 2021 les discussions structurées sur la durabilité environnementale (TESSD), une initiative plurilatérale à l’OMC visant à l’intégration de la durabilité dans la politique commerciale.

II. UN RAPPROCHEMENT AVEC L’EUROPE QUI RESTE AMBIVALENT ET MARQUÉ PAR UNE ATTENTE D’ALIGNEMENT STRATÉGIQUE

A. DES ÉTATS-UNIS UN PEU PLUS PROCHES DE L’EUROPE

1. Sur la forme, une amélioration des relations avec l’Union européenne

Alors que le président Donald Trump était allé jusqu’à qualifier l’Union européenne d’ennemie, le président Biden a d’emblée manifesté une **volonté d’apaisement des relations avec l’Union européenne**, notamment dans le domaine commercial où les contentieux s’étaient accumulés, et de relance des coopérations. Le **sommet UE-États-Unis** qui s’est tenu le 15 juin 2021, au lendemain d’un sommet de l’OTAN, à l’occasion du premier déplacement à l’étranger du nouveau chef d’État américain, a été le symbole de ce réchauffement des relations.

Plusieurs **différends commerciaux initiés ou accentués sous l’administration Trump ont ainsi trouvé une solution**, au moins temporairement : c’est le cas de celui relatif aux aides publiques au secteur aéronautique (dit contentieux Airbus-Boeing), sur lequel un accord d’une

durée de cinq ans a été trouvé, suspendant des sanctions croisées d'un montant important (7,5 milliards de dollars d'exportations de l'UE étaient concernées). De la même manière, une issue temporaire a été trouvée à l'automne 2021 au contentieux sur les importations d'aluminium et d'acier, dans l'attente d'un règlement définitif. Enfin, l'accord historique négocié en octobre 2021 à l'OCDE sur une taxation minimale (15 %) des entreprises multinationales a permis d'éviter l'entrée en vigueur de mesures de représailles commerciales américaines contre les taxes nationales sur les services numériques que plusieurs États européens avaient mis en place, notamment la France (1,3 milliard de dollars d'exportations françaises dans le secteur du luxe étaient potentiellement visées par les mesures de rétorsion).

Par ailleurs, au sommet **Union européenne-États-Unis** du 15 juin 2021 a été décidée l'**instauration du Conseil du commerce et des technologies (CCT)**, instance ayant pour objectif de permettre la discussion de sujets économiques d'intérêt commun comme la **définition de normes et standards en matière de nouvelles technologies**, la sécurisation des chaînes de valeur, les problèmes liés au contrôle export et au contrôle des investissements étrangers, la gouvernance des données et des plateformes...

Une première réunion de ce Conseil (qui est piloté, côté américain, par le secrétaire d'État Antony Blinken) a eu lieu le 21 septembre 2021 à Pittsburgh et a permis de lancer dix groupes de travail :

Les groupes de travail du Conseil du Commerce et des Technologies

1. Groupe sur la coopération en matière de définition des standards dans les nouvelles technologies, pour une plus grande coordination dans les instances internationales en matière de standardisation.
2. Groupe sur le climat et les technologies vertes, notamment pour soutenir le développement des technologies vertes ainsi que le commerce et l'investissement transatlantique en la matière.
3. Groupe sur la sécurisation des chaînes de valeur.
4. Groupe visant à assurer la sécurité, la compétitivité, la résilience et l'interopérabilité des technologies de l'information et de la communication (y compris 5G, câbles sous-marins, etc.).
5. Groupe sur la gouvernance des données et des plateformes technologiques.
6. Groupe sur l'utilisation abusive des technologies en violation de la sécurité et des droits de l'homme, notamment pour lutter contre les surveillances illégales, y compris sur les réseaux sociaux.
7. Groupe sur le contrôle export, pour échanger sur les évolutions réglementaires dans ce domaine.
8. Groupe sur le contrôle des investissements étrangers, pour échanger sur les tendances d'investissement représentant un risque sécuritaire.
9. Groupe visant à la promotion de l'accès des TPE/PME aux technologies numériques.
10. Groupe sur les enjeux commerciaux globaux qui abordera, entre autres, les réponses aux pratiques et politiques distorsives de pays tiers en matière commerciale.

Une deuxième réunion du CCT s'est tenue les 15 et 16 mai 2022 à Paris. Lors de cette dernière, le champ des sujets abordés a été étendu (intelligence artificielle, lutte contre le travail forcé...), des domaines prioritaires de coopération (semi-conducteurs, minéraux critiques...) ont été ciblés en ce qui concerne les thèmes de la résilience et de la transparence des chaînes de valeur et a été décidée la création d'un groupe de travail sur le financement de réseaux de communication sûrs dans les pays tiers.

Cette dynamique positive entre les deux puissances a cependant failli s'enrayer du fait de **deux épisodes de tensions** survenus à la fin de l'été 2021 :

- le premier est lié au **retrait précipité et non concerté des États-Unis d'Afghanistan** en août 2021, qui est venu contredire l'intention d'une approche plus coopérative avec les pays européens ;

- le second a été provoqué par l'annonce le 15 septembre 2021 par les États-Unis d'une **nouvelle alliance militaire dans le Pacifique (partenariat Aukus** entre les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Australie) impliquant la dénonciation par l'Australie d'un contrat avec la France d'un montant de 8 milliards d'euros (« le contrat du siècle ») pour la fourniture de sous-marins conventionnels.

Ces deux moments ont beaucoup marqué les pays européens qui y ont vu un retour aux pratiques brutales et imprévisibles de l'administration Trump.

L'expression vive par la France de sa colère (par le rappel de son ambassadeur à Washington, un geste diplomatique sans précédent) et du sentiment d'avoir été trahie dans le cadre de l'affaire Aukus a cependant conduit le Président américain à formuler des excuses et à entrer dans une démarche de **réparation et de relance de la relation bilatérale** qui, au-delà de la France, a eu un effet positif sur la relation Union européenne-États-Unis. La France a notamment obtenu l'inscription dans la déclaration de Rome¹ la nécessité d'une bonne information mutuelle (politique « de non surprise ») et le soutien américain aux efforts de la défense européenne, en complément de l'OTAN.

Par ailleurs, cette crise a débouché sur **l'instauration de nouveaux formats de dialogues entre l'Union européenne et les États-Unis** : dialogue sur la Chine, dialogue sur l'Indopacifique et dialogue sur les questions de sécurité.

Enfin, la **guerre en Ukraine a contribué à rapprocher l'Union européenne et les États-Unis**. En amont du conflit, la mise au point de régimes coordonnés de sanctions, fondés sur une approche graduelle, et destinés à apporter une réponse unifiée en cas d'agression de la Russie, a donné lieu à une étroite concertation (à la différence notamment de ce qu'il

¹ Adoptée à l'issue d'une rencontre bilatérale en octobre 2021 en marge du G20.

s'était produit lors de l'adoption des sanctions contre l'Iran). **Les échanges quotidiens rendus nécessaires par la gestion de cette crise**, s'appuyant sur les canaux mis en place récemment, comme le dialogue spécifique sur la Russie, ont contribué à fluidifier et à amplifier cette relation transatlantique, désormais considérée comme très coopérative.

Sanctions américaines et sanctions européennes vis-à-vis de la Russie

Selon l'administration Biden, les sanctions américaines poursuivent trois objectifs : réduire les ressources à la disposition de la Russie pour mener la guerre et tendre à la fin du conflit, réduire la dépendance à la Russie et éviter un choc sur les marchés mondiaux. En coordination avec les Alliés, le président Biden a défendu une **stratégie fondée sur une gradation de ces sanctions économiques**, avec dans un premier temps le gel des réserves détenues par la Banque centrale russe à l'étranger et la suspension des institutions financières russes du système de paiement *Swift*. Des sanctions personnelles à l'encontre de Vladimir Poutine et des membres de son gouvernement ont complété les premières mesures. Devant l'amplification de l'attaque, les États-Unis ont interdit l'espace aérien américain aux avions russes et ciblé les biens acquis aux États-Unis par des oligarques. Le 8 mars 2022, Joe Biden a ordonné un **embargo sur les importations américaines de pétrole et gaz russes**, décidé en coordination avec les Alliés des États-Unis et soutenu par les deux partis au Congrès.

De son côté, L'Union européenne a adopté **6 paquets de sanctions**, dont quatre entre le 23 février et le 15 mars, aux objectifs similaires à ceux de l'administration américaine : affaiblir la capacité du Kremlin à financer la guerre en Ukraine et imposer des coûts économiques importants à l'élite politique de la Russie, responsable de l'invasion. **Une coordination avec les États-Unis a été systématiquement recherchée dans l'application des sanctions**. Ces paquets comprennent des désignations individuelles, l'interdiction de toutes les transactions avec certaines entreprises publiques, des restrictions commerciales (secteurs du luxe, de l'acier et du fer), l'interdiction de nouveaux investissements dans le secteur de l'énergie russe, ainsi que des restrictions à l'exportation pour les biens à double usage et les biens et technologies susceptibles de contribuer au renforcement technologique du secteur de la défense russe. L'UE s'est également associée le 15 mars 2022 à une déclaration plurilatérale à l'OMC visant à retirer le traitement de la nation la plus favorisée à la Russie. Adopté le 2 juin 2022, le 6ème paquet de sanctions comprend des mesures d'interdiction des services d'assurance et de financement pour le transport du pétrole brut ou de produits pétroliers russes ou exportés de Russie, l'UE n'ayant cependant pas été jusqu'à s'aligner sur l'embargo américain sur les importations de gaz russe compte tenu de sa forte dépendance vis-à-vis de la Russie.

Comme l'a souligné un diplomate entendu par la mission, il convient de garder à l'esprit que les États-Unis **ont intérêt à ce que leur relation avec l'UE fonctionne** et soit la plus fluide et efficace possible, car ils ont relativement peu de temps et d'énergie à lui consacrer. Il s'agit avant tout d'une question de pragmatisme.

2. Un réengagement politique et militaire des États-Unis en Europe imposé par la guerre en Ukraine

La guerre en Ukraine déclenchée le 24 février 2022 a conduit les États-Unis à se **réengager rapidement et massivement sur le continent européen** pour soutenir ce pays indépendant et souverain contre l'agression dont il fait l'objet par la Russie, mais aussi pour renforcer la protection des Alliés dans le cadre de l'OTAN et dissuader Moscou de toute action visant le territoire de ses États membres, en particulier sur le flanc oriental.

S'ils ont été les premiers à avertir, dès l'automne 2021, leurs partenaires de l'imminence d'une attaque russe, **les États-Unis n'avaient sans doute pas prévu dans leurs orientations stratégiques d'intervenir sur ce front européen**, puisqu'ils étaient avant tout préoccupés par la situation sur le front indopacifique causée par l'aggravation des tensions avec la Chine.

Ils ont **d'abord privilégié la voie diplomatique** avec la Russie, en organisant une rencontre au sommet entre les deux présidents en juin 2021, puis en tenant des discussions avec Moscou, sans pour autant céder à ses exigences de « garanties de sécurité ¹», en réponse aux deux propositions russes de traités de sécurité présentées à l'automne 2021.

Ils ont également tenté de dissuader son passage à l'acte, en **mettant en garde Moscou contre les sanctions encourues**, préparées en étroite coordination avec l'Union européenne. Le premier train de sanctions est entré en vigueur dès l'agression et a été suivi de cinq autres, constituant le plus important régime de sanctions jamais mis en œuvre. Si leur effet contre la Russie est réel et devrait se renforcer dans la durée, ces sanctions n'ont pas pour objectif d'arrêter la guerre à court terme. En outre, elles ne sont appliquées que par les alliés occidentaux. Le reste du monde, bien qu'ayant majoritairement condamné l'agression russe à l'Assemblée générale de l'ONU, n'est pas aligné avec l'OTAN sur cette question.

Les États-Unis apportent **un soutien massif à l'Ukraine et notamment à son effort de guerre**. Selon les données du Kiel Institute (qui répertorie toutes les aides allouées à l'Ukraine dans son outil *Ukraine Support Tracker*), le montant de l'aide engagée en faveur de l'Ukraine depuis l'invasion russe s'élève à **43 milliards d'euros, dont 24,1 milliards d'euros d'aide militaire**, évoluant de plus en plus vers la livraison d'armes lourdes. Il s'agit de l'aide annuelle la plus élevée allouée par les États-Unis à un pays

¹ Portant sur la non-expansion de l'OTAN à l'est, au non-déploiement d'armes offensives dans les pays voisins de la Russie et au retour à l'architecture de sécurité européenne dans sa configuration de 1997.

étranger au cours de la dernière décennie, soit deux fois le montant donné en 2011 à l'Afghanistan¹.

Ce soutien préexistait à la guerre actuelle, les États-Unis fournissant des équipements militaires, au départ non létaux, et de l'assistance humanitaire à l'Ukraine depuis 2014. **Pas moins de six plans d'aide se sont succédé depuis cinq mois**, dont l'important plan de 40 milliards de dollars voté en mai 2022 par le Congrès. Cette aide américaine représente pour l'Ukraine un soutien qui, au fil des mois, est passé de 30 millions de dollars par jour à 135 millions de dollars par jour².

Les États-Unis se montrent vigilants à **ne pas se placer dans une situation de co-belligérance avec la Russie** (refusant par exemple de faciliter la livraison d'avions de chasse polonais Mig-29) **et à éviter tout risque d'escalade**. Ils privilégient la fourniture d'armes défensives ou n'ayant pas la capacité d'atteindre le territoire russe et conditionnent la livraison de certains équipements (comme celle récemment décidée des systèmes d'artillerie HIMARS) à un engagement des Ukrainiens qu'ils ne serviront pas à cibler celui-ci.

Un autre volet du réengagement des États-Unis en Europe est bien sûr le **renforcement de l'OTAN**. Il ne vise pas à soutenir l'Ukraine car « l'otanisation » de la gestion de ce conflit risquerait de conduire à un affrontement direct avec la Russie, ce que les États-Unis veulent absolument éviter. **Il s'agit de renforcer la posture défensive de l'Alliance en vue de dissuader la Russie de l'attaquer sur son flanc est et de répondre aux inquiétudes des pays d'Europe de l'est.**

Alors que le volume de troupes américaines en Europe avait progressivement été ramené de 304 000 à **la fin de la Guerre froide** à 80 000 en 2020, il a été rehaussé de 20 000 entre janvier et mars 2022, soit une augmentation de 25 % qui porte à **100 000 le nombre des soldats américains déployés en Europe**. Les effectifs supplémentaires ont été déployés majoritairement en Pologne, mais aussi dans les pays Baltes et d'autres pays du flanc est. A ce renforcement de la présence militaire américaine en Europe s'ajoute la multiplication des forces militaires de l'OTAN déployées en Europe à travers la **création de quatre nouveaux groupements tactiques multinationaux** (en Roumanie, Bulgarie, Hongrie et Slovaquie) et le **renforcement des quatre qui existaient** déjà dans les pays Baltes et en Pologne³, annoncés lors du Sommet extraordinaire de l'OTAN du 25 mars 2022. Lors de sa visite en Pologne, le lendemain de ce Sommet du

¹ *Four Ways to Understand the \$54 billion in U.S. Spending on Ukraine*, by Bianca Pallaro and Alicia Parlapiano, *New York Times*, May 20, 2022.

² *What Does \$40 Billion in Aid to Ukraine Buy?* Mark F. Cancian Senior Adviser, *International Security Program*, Center for strategic and international Studies, May 23, 2022.

³ *La création de ces quatre premiers groupements tactiques multinationaux, de niveau bataillon, avait été décidée au sommet de Varsovie de 2016 au titre du rehaussement de la présence avancée de l'OTAN à l'est.*

25 mars, le Président Biden a assuré que « *l'Alliance atlantique défendrait chaque centimètre du territoire de l'OTAN* », conformément à l'article 5 du traité de Washington.

A l'occasion du Sommet de l'OTAN de Madrid les 28-30 juin derniers, les **États-Unis ont annoncé un renforcement supplémentaire de leur présence militaire en Europe**, sans préciser exactement son ampleur en termes d'effectifs : ont été notamment annoncés l'installation d'une base permanente en Pologne, le déploiement d'une présence renforcée – sur une base rotationnelle – en Roumanie, ainsi que la mise à disposition de capacités de défense aérienne en Italie et en Allemagne, de chasseurs F35 au Royaume-Uni et de deux frégates supplémentaires en Espagne.

Ils ont bien sûr **soutenu le renforcement significatif de la posture de l'OTAN sur le flanc est** (davantage de forces déployées et prêtes au combat, dont la taille pourra être portée si nécessaire au niveau de brigades) sans aller toutefois jusqu'à satisfaire les demandes des alliés de l'est concernant une « **défense de l'avant** » (qui impliquerait le déploiement en permanence de forces de niveau brigade sur leur territoire) et le renforcement de la réactivité (augmentation à 300 000 hommes de l'effectif de la force de réaction).

Rappelons que ce Sommet historique a aussi été marqué par **l'adoption du nouveau concept stratégique de l'OTAN et par l'acceptation des candidatures de la Suède et de la Finlande** (au prix d'importantes concessions de celles-ci à l'égard des préoccupations de sécurité de la Turquie).

Enfin, l'ensemble des États membres se sont réengagés à augmenter les budgets qu'ils consacrent à la défense pour atteindre la norme OTAN prévoyant 2% du PIB.

Sur le plan doctrinal, les États-Unis ont bien voulu, dans le contexte de la guerre en Ukraine, revenir sur l'orientation qu'ils envisageaient de donner à leur nouvelle *Nuclear Posture Review*, tendant à réduire le rôle de l'arme nucléaire dans la politique américaine de défense au profit du concept plus englobant de défense intégrée (« *integrated deterrence* »).

Pour l'heure, **ce réengagement américain outre-atlantique bénéficie du soutien de l'opinion publique américaine**. Les élus en campagne pour les *Midterms* soutiennent largement le président ukrainien Volodymyr Zelensky, dont la cause est populaire, et sont partisans d'une implication forte des États-Unis dans le conflit. Il faut, en outre, rappeler **l'importance de la diaspora ukrainienne aux États-Unis**. La tendance pourrait cependant se retourner au fil des mois, avec l'augmentation du prix du pétrole et donc du carburant provoqué par la guerre, et plus généralement la hausse de l'inflation qui entament le pouvoir d'achat des ménages.

3. Les conséquences de la guerre sur les relations énergétiques avec les États-Unis¹

- **Les exportations de gaz naturel liquéfié (GNL) des États-Unis vers l'UE (environ 22 milliards de m³ en 2021) ont sensiblement augmenté à partir de décembre 2021**, sous l'effet de la hausse des prix sur les marchés européens en comparaison avec les marchés asiatiques. Cette tendance s'est évidemment renforcée depuis le déclenchement de la guerre en Ukraine avec les perturbations sur le marché énergétique et les craintes d'une suspension de fourniture de gaz par la Russie, qui représente 40% des approvisionnements européens en gaz naturel, soit environ 155 milliards de mètres cubes.

Il faut rappeler, à cet égard, que les **États-Unis s'étaient opposés de manière virulente au projet de gazoduc Nord Stream 2, destiné à doubler la capacité d'approvisionnement de l'Allemagne en gaz russe**, allant jusqu'à lui imposer des sanctions. En effet, ils voyaient dans ce projet passant par la mer Baltique une menace pour la sécurité économique et stratégique de l'Ukraine (par laquelle transite 40% du gaz russe destiné à l'Europe, générant d'importantes recettes) ainsi que pour la sécurité énergétique européenne, et sans doute aussi un frein à l'augmentation future de leurs exportations de GNL en Europe. L'administration Biden avait cependant consenti à lever les sanctions au printemps 2021, pour améliorer les relations entre les États-Unis et l'Allemagne, dans le contexte d'une volonté de rapprochement avec l'Union européenne. L'Allemagne a finalement suspendu en février dernier la mise en fonctionnement de Nord Stream 2, en réaction à la reconnaissance par la Russie de l'indépendance des entités séparatistes de Lougansk et Donetsk dans le Donbass.

Actuellement, les trois quarts des exportations américaines de GNL se dirigent vers l'Union européenne, alors que les États-Unis exportent au maximum de leurs capacités. Celles-ci devraient augmenter prochainement avec la mise en service de deux nouvelles lignes de liquéfaction en Louisiane.

Le président américain Joe Biden a annoncé conjointement avec la présidente de la Commission européenne Ursula Von der Leyen que **les États-Unis « et d'autres partenaires » s'efforceraient de livrer 15 milliards de m³ supplémentaires à l'Union européenne d'ici la fin 2022, dans le but d'atteindre 50 milliards de m³ supplémentaires par an à horizon 2030** (soit 15% des besoins énergétiques européens), cette annonce étant notamment destinée à envoyer des signaux favorables aux investisseurs américains du secteur du GNL. Un groupe de travail États-Unis - Union européenne va être créé pour sécuriser les approvisionnements énergétiques européens.

¹ Données fournies par la Direction générale du Trésor.

La France n'est dépendante qu'à hauteur de 17% de la Russie pour son approvisionnement en gaz, la Norvège étant son premier fournisseur (36%), et envisage aussi de diversifier ses fournisseurs (États-Unis, Qatar, Egypte, Norvège, Algérie...).

- **En ce que concerne le pétrole**, l'Union européenne importe 3,5 millions de barils par jour (b/j) en provenance de la Russie, dont 2,5 millions b/j sous forme de brut et 1 million b/j sous forme de pétrole raffiné. La dépendance au pétrole russe est très forte dans certains pays de l'Est de l'Europe alimentés par oléoduc depuis la Russie (Slovaquie, République tchèque, Pologne, Hongrie). L'approvisionnement pétrolier français est, quant à lui, relativement plus diversifié : en 2020, 30% de l'approvisionnement en pétrole brut venait d'Afrique, 23% de Russie, 16% du Proche et Moyen-Orient, 15% d'Amérique, et 14% d'Europe.

Les États-Unis jouent depuis plusieurs mois un rôle très actif dans la libération des réserves pétrolières stratégiques au niveau international destinée à détendre les cours. En novembre 2021, ils ont annoncé libérer un total de 50 millions de barils de leurs réserves stratégiques de pétrole, après s'être coordonnés avec la Chine, l'Inde, le Japon, la Corée du Sud et le Royaume-Uni. Le 2 mars puis le 1^{er} avril 2022, ils ont contribué à hauteur de 50% à la libération de plus de 120 millions de barils décidée par l'Agence Internationale de l'Énergie en deux temps. Face à la difficulté d'obtenir de nouveaux engagements de la part de certains grands acteurs (Chine, Inde), les États-Unis ont également annoncé la libération unilatérale d'un million de barils par jour pour les six prochains mois, soit un total de 180 millions de barils, alors que leurs réserves stratégiques de pétrole s'élèvent à 571,3 millions de barils, leur niveau le plus bas depuis mai 2002.

Par ailleurs, les États-Unis ont indiqué, par la voix de leur envoyé spécial pour les affaires énergétiques au sein du département d'État, qu'ils **pourraient augmenter leur production** d'environ 900 000 barils par jour dans un horizon temporel non-spécifié.

B. DES RELATIONS AVEC L'EUROPE TEINTÉES D'AMBIVALENCE ET MARQUÉES PAR UNE DEMANDE D'ALIGNEMENT

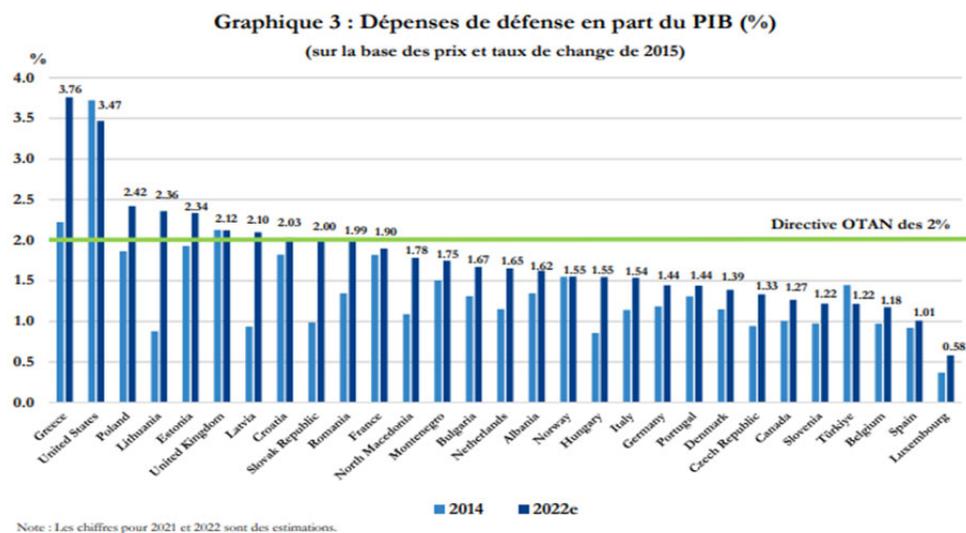
1. Une demande récurrente de partage du fardeau mais une réticence à reconnaître le projet de défense européenne

La question du partage du fardeau (« *burden sharing* »), c'est-à-dire des dépenses consenties pour leur sécurité par les pays européens n'est pas récente¹.

¹ « Le « partage du fardeau » vu par les États-Unis : concepts, formes et objectifs », de Nicole Vilboux, note de la Fondation pour la Recherche stratégique n° 7 du 17 janvier 2020.

Elle se posait déjà au moment de la création de l'Alliance atlantique qui, par ailleurs, a suscité de nombreuses controverses aux États-Unis, notamment du fait de la méfiance et des critiques du courant isolationniste. Les États-Unis envisageaient alors le déséquilibre des contributions à la sécurité commune, inévitable compte tenu de la faiblesse des moyens des Alliés européens au sortir de la guerre, comme une situation provisoire, qui durerait le temps que ces derniers reconstituent leurs capacités militaires pour assurer eux-mêmes leur défense.

C'est pourquoi des **demandes de rééquilibrage s'expriment dès les années 60**, devenant plus insistantes au fur et à mesure du redressement économique des Alliés européens. **Le partage du fardeau devient un thème récurrent des relations transatlantiques**. Evoquée avec une brutalité particulière par Donald Trump qui va jusqu'à menacer de remettre en cause l'engagement américain si aucun effort supplémentaire n'était réalisé, cette question reste d'actualité et fut très présente lors des échanges que nous avons pu avoir avec la Représentation permanente américaine auprès de l'OTAN.



Source : OTAN

La **hausse inédite et significative des budgets militaires des États membres de l'UE** (près de 200 milliards d'euros d'augmentation, dont 100 milliards d'euros pour la seule Allemagne) à la suite du déclenchement de la guerre en Ukraine et de la montée des tensions sur le flanc est va donc dans le sens de ce que souhaitent les États-Unis.

Pour eux, cet effort de **défense ne peut se concrétiser autrement que dans le cadre de l'OTAN**, sous la forme d'un pilier européen de l'Alliance et de préférence à travers l'achat de matériels américains.

Entre 2007 et 2016, près des deux tiers¹ des achats européens d'armes ont été effectués hors de l'UE et principalement aux États-Unis. La tendance s'est intensifiée depuis le lancement par le gouvernement américain en 2018 du **Programme d'incitation à la recapitalisation européenne (ERIP)**, doté de 190 millions de dollars, qui encourage les anciens pays du Pacte de Varsovie à se débarrasser de leurs équipements militaires hérités de l'époque soviétique au profit d'armes plus modernes. Cela se traduit par l'achat massif de F35, blindés, missiles et pièces d'artillerie de fabrication américaine.

Il est vrai que **l'attractivité et la puissance du marché américain de l'armement sont sans équivalent**. Les cinq premières entreprises du secteur au niveau mondial sont américaines (Lockheed Martin, Raytheon, Boeing, Northrop Grumman et General Dynamics) et représentent à elles seules 54 % des ventes d'armes dans le monde et près de 180 milliards de dollars de chiffre d'affaires². Par comparaison, l'industrie européenne de défense apparaît peu compétitive, morcelée et pénalisée par des logiques non coopératives entre les États membres.

Or, cette concurrence exacerbée à laquelle se livrent les États-Unis pour les contrats d'armement européens est **particulièrement préjudiciable aux grands projets structurants pour l'avenir de la défense européenne**, tels que le système de combat aérien du futur (SCAF) et le système principal de combat terrestre (MGCS). Elle est un obstacle majeur à la construction d'une défense européenne qui nécessite de prendre appui sur une base industrielle et technologique de défense (BITD) européenne solide et autonome.

Il est vrai que les États-Unis **continuent à percevoir le projet de défense européenne comme concurrent - et non complémentaire - de l'OTAN**. C'est par exemple le cas s'agissant du projet de mise en place d'une **force de réaction rapide de l'UE** composée de 5 000 soldats, à l'horizon 2025. Ils se montrent aussi très **méfiant à l'égard des initiatives européennes de défense que sont le Fonds européen de défense (FED) et la coopération structurée permanente (CSP)** qu'ils accusent de viser à leur restreindre l'accès au marché européen de défense³ et qu'ils cherchent absolument à **pénétrer**. C'est ainsi qu'ils ont obtenu récemment une **perspective de coopération avec l'Agence européenne de défense (AED)**. De fait, le marché européen de la défense reste assez ouvert et l'est en tout cas beaucoup plus

¹ *Communication conjointe de la Commission européenne et du Haut Représentant de l'Union européenne pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité sur l'analyse des déficits d'investissement dans le domaine de la défense et la voie à suivre, 18 mai 2022.*

² « Une guerre des contrats d'armement dans la vraie guerre se prépare entre industriels européens et américains » de Jean-Michel Bezat, *Le Monde*, 28 mars 2022.

³ « La pilule empoisonnée : la défense de l'UE aux conditions américaines ? » de Daniel Fiott, rédacteur en chef de la sécurité et de la défense à l'Institut d'études de sécurité de l'UE, 14 juin 2019.

que celui des États-Unis. Entre 2007 et 2017, les pays de l'UE n'auraient obtenu que 1,4 % de tous les achats d'armement du département américain de la défense.

Ces **réticences américaines à comprendre le projet européen de défense** expliquent sans doute les difficultés rencontrées pour faire mentionner **la coopération OTAN-UE** dans le nouveau Concept stratégique de l'OTAN, adopté au sommet de Madrid des 28-30 juin 2022, de même que le report du projet de déclaration OTAN-UE.

Certes la **référence à la défense européenne dans la Déclaration bilatérale de Rome d'octobre 2021** constitue une avancée. Des interlocuteurs ont également affirmé qu'au sein de l'administration américaine, les esprits évoluaient lentement mais positivement sur cette question. Néanmoins, **l'impression générale est que nos partenaires américains restent dubitatifs vis-à-vis du projet d'autonomie stratégique européenne**, *a fortiori* dans un contexte de menace de guerre conventionnelle et de retour à la problématique de défense territoriale en Europe.

2. Une attente d'alignement systématique sur les priorités stratégiques américaines

L'approche américaine de l'Europe – qu'il s'agisse de l'OTAN ou de l'UE – n'est pas dénuée d'arrière-pensées et s'inscrit pleinement dans la stratégie de compétition avec la Chine.

• **C'est particulièrement explicite dans le cadre de l'OTAN, où les États-Unis mènent depuis des mois, avec le soutien de nombreux alliés d'Europe centrale et orientale, une offensive visant à la prise en compte de la Chine comme menace.**

En témoigne le concept « d'OTAN globale » mis en avant par le secrétaire général de l'OTAN Jens Stoltenberg dans son Agenda 2030, présenté comme une contribution au processus de réflexion devant conduire à l'adoption d'un nouveau Concept stratégique de l'Alliance.

Les États-Unis font valoir le fait que les activités malveillantes de la Chine ne se limitent pas à la région indopacifique – où les pays européens ont d'ailleurs des intérêts – mais se déploient aussi dans l'espace euro-atlantique (investissements dans les infrastructures, influence, intelligence économique...) et dans les milieux non territorialisés (espace exo-atmosphérique, cyberspace).

Cette question de la menace chinoise était, malgré l'actualité de la guerre en Ukraine, très présente dans les débats autour du Sommet de Madrid. Les États-Unis, qui souhaitaient l'inscription dans le concept d'un langage dur sur la Chine, ont mis l'accent sur l'accélération du rapprochement entre Pékin et Moscou à l'occasion de ce conflit et imposé la participation de quatre partenaires de la région indopacifique (Australie,

Corée du sud, Japon, Nouvelle-Zélande) à une session de ce Sommet. Finalement, si le nouveau concept stratégique de l'OTAN adopté au sommet de Madrid des 28-30 juin 2022 renforce le langage sur la menace russe, qualifiée de « menace la plus importante et la plus directe pour la sécurité des Alliés et la stabilité dans la région euro-atlantique », il **mentionne aussi pour la première fois la Chine** « dont les ambitions déclarées et les politiques coercitives remettent en cause nos intérêts, notre sécurité et nos valeurs ».

Il faut observer, à cet égard que **les États-Unis ne déconnectent pas la guerre qui se déroule en Ukraine de la rivalité stratégique avec la Chine mais lient au contraire étroitement les deux dossiers**. Lors de sa récente tournée en Indopacifique, le secrétaire à la Défense Lloyd Austin a dressé un parallèle entre l'invasion russe de l'Ukraine et les menaces sur la sécurité dans la région, insistant sur les dangers de la remise en cause de l'ordre international fondé sur les règles et des principes d'intégrité territoriale et de souveraineté. Ainsi, le soutien des États-Unis à l'Ukraine est aussi un message vis-à-vis de Pékin et une mise en garde contre toute tentation de la Chine de s'en prendre à Taïwan.

Or, la France **doute que « l'otanisation » de la question chinoise, qui implique sa militarisation, soit dans l'intérêt des Européens**. De fait, les problèmes rencontrés dans la relation avec la Chine touchent à de nombreux champs qui sont loin d'être exclusivement militaires (innovation, technologies, questions commerciales...).

- De la même manière, l'intérêt porté par l'administration Biden aux institutions européennes pourrait être aussi lié à la perspective de **développer avec l'UE des coopérations renforçant le positionnement américain face à la Chine**.

Il s'agit là d'une différence essentielle avec l'administration Trump qui privilégiait une approche unilatérale dans la compétition des États-Unis avec la Chine¹. Sur ce dossier, les États-Unis considèrent désormais l'Union européenne comme un partenaire de premier plan.

Celle-ci, il est vrai, a commencé à reconnaître plus tardivement que les États-Unis les problèmes posés par l'évolution de la Chine sur le plan économique (aides aux entreprises publiques, transferts forcés de technologies) et politique (renforcement du contrôle du pouvoir central sur la vie publique, atteintes aux droits de l'Homme), la communication conjointe ² « Sur les relations UE-Chine - Une vision stratégique » du

¹ *L'Union européenne, entre États-Unis et Chine, Hans Dietmar Schweisgut, Politique étrangère 3 : 2021, automne 2021.*

² *De la Commission européenne et de la Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.*

12 mars 2019, qui qualifie pour la première fois la Chine de « rival systémique », marquant à cet égard un tournant.

Les États-Unis misent beaucoup sur le Conseil du Commerce et des Technologies, récemment mis en place avec Bruxelles pour dialoguer des sujets bilatéraux et tenter d'aplanir les divergences, qu'ils perçoivent surtout comme un **instrument pour faire pression sur la Chine et contrer l'influence économique chinoise**.

Ils se montrent ainsi particulièrement **intéressés par le pouvoir régulateur de l'UE**, cette capacité – parfois appelée « effet Bruxelles » - qu'elle a, par son poids économique et sa puissance normative, à réguler les marchés mondiaux. Les initiatives mises en œuvre par Bruxelles dans le domaine de la lutte contre les campagnes de désinformation en ligne suscitent également leur intérêt.

Par ailleurs, les États-Unis s'impliquent particulièrement dans les **dialogues avec l'UE sur l'Indopacifique et sur la Chine** et se montrent désireux d'avancer dans la **recherche de synergies entre l'initiative américaine « Build back better for the world » et l'initiative européenne « Global gateway »** qui visent toutes deux à établir des réseaux (dans le domaine des transports, de l'énergies, des données...) fondés sur des principes (respect du droit, des intérêts des pays d'accueil et de l'environnement) s'opposant à ceux de l'initiative chinoise de connectivité « *One Belt, one Road* », qui crée des dépendances économiques dans les pays tiers.

Cette recherche de convergences ne saurait masquer **des divergences d'approches et d'intérêts entre les États-Unis et l'Union européenne**.

Ainsi, nos **préoccupations économiques par rapport à la Chine ne sont pas identiques**. Pour nous, elles portent surtout sur les distorsions de concurrence liées aux subventions publiques, alors que pour les États-Unis, la question de la protection de la propriété intellectuelle est prioritaire. Par ailleurs, nos **vues sur les questions commerciales** (rôle de l'OMC) **divergent**, ainsi que sur les sujets numériques et de cybersécurité. Sur la question des normes, il faut prendre garde à ce que la recherche de convergences ne se traduise pas par un alignement vers le bas. Enfin, malgré un durcissement récent de sa rhétorique, l'UE est de fait un partenaire économique important de la Chine et n'est sans doute pas prête à envisager un découplage total avec celle-ci.

Par ailleurs, **l'UE est attachée à l'idée d'un dialogue** – fût-il critique - avec la Chine, estimant nécessaire de coopérer avec elle pour répondre à des enjeux mondiaux tels que le changement climatique, le développement ou encore la non-prolifération des armes nucléaires. Dans la région indopacifique, elle souhaite pouvoir nouer des partenariats en fonction de

ses intérêts sans devoir entrer dans le cadre des alliances fixé par l'administration Biden.

3. Des relations économiques denses mais marquées par des tensions et des déséquilibres

a) Des relations économiques denses

Les relations économiques entre l'Union européenne et les États-Unis sont particulièrement importantes, non seulement au plan commercial (leurs flux commerciaux de biens représentent 556 milliards d'euros en 2020, soit 42 % de ces flux à l'échelle mondiale¹), mais plus encore **en termes d'investissements directs** (IDE) : les IDE européens aux États-Unis représentent environ 60 % du total des IDE européens et réciproquement.

L'implantation en 2015 d'Airbus dans l'Alabama, destinée à faciliter les ventes de l'avionneur sur le marché américain - notamment après la perte d'un marché, initialement remporté, pour la fourniture d'avions ravitailleurs à l'US Air force - illustre l'importance de cette politique d'investissements directs.

Il s'agit d'une **relation économique globalement équilibrée**. En effet, si la balance est à l'avantage de l'UE en matière d'échanges de biens (+150,1 milliards d'euros en 2020), elle est positive pour les États-Unis en termes d'échanges de services (+78,1 milliards d'euros). En outre, l'Union européenne a un léger déficit dans le flux de revenus générés par les investissements directs américains en Europe, ces derniers étant supérieurs en stock (2317 milliards d'euros en 2020) et en flux (265,7 milliards d'euros) aux investissements directs étrangers européens aux États-Unis (respectivement 2090 milliards d'euros et 218,2 milliards d'euros)². Cette situation est liée notamment au mode d'internationalisation des entreprises américaines, en particulier dans le secteur du numérique (GAFAM) et des choix de localisation d'actifs immatériels comme les brevets³.

Le déficit commercial américain vis-à-vis de l'Union européenne, quoiqu'ancien, était devenu un **sujet particulièrement conflictuel sous la présidence de Donald Trump**. Celui-ci avait notamment menacé l'Allemagne, qui en était la principale cause, de surtaxer de 25% ses exportations d'automobiles à destination des États-Unis. Cette menace très lourde pour l'industrie automobile allemande avait conduit le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, à aller négocier en juillet 2018 un « armistice commercial » à Washington en contrepartie d'un

¹ Chiffres UE.

² Chiffres DG TRADE, Commission européenne.

³ « L'Union européenne est-elle vraiment excédentaire vis-à-vis des États-Unis ? » note de Rafael Cezar et Florian Le Gallo, Bloc-Note Eco, Banque de France, 14 février 2019.

engagement européen à acheter davantage de soja et de gaz naturel liquéfié américain.

Les États-Unis ont investi en Europe plus que dans n'importe quelle autre région du globe. **L'Union européenne et les États-Unis entretiennent la relation économique la plus intégrée au monde.**

Cette interdépendance crée des **liens profonds et variés, en termes de flux humains, de propriété intellectuelle...** Le montant des dépenses de recherche et développement de l'Union européenne aux États-Unis et des États-Unis dans l'Union européenne représente ainsi 80 milliards de dollars. Les échanges économiques entre l'Union européenne et les États-Unis créent 8 millions d'emplois.

Il faut noter par ailleurs que ces **importants échanges économiques ne s'inscrivent dans aucun accord ou cadre institutionnel** de type accord de libre-échange ou accord d'association, le projet d'un partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI ou TTIP en anglais) ayant été abandonné en 2016 à la suite de l'élection de Donald Trump. Leur développement a bénéficié d'initiatives ponctuelles (comme le « *US-EU regulatory dialogue* ») et s'appuie désormais sur le Conseil du Commerce et des Technologies mis en place en 2021.

Un bilan sur les dépendances stratégiques de l'UE réalisé en 2021 a recensé 5000 produits et en a identifié 137 pour lesquels l'Union européenne était très dépendante d'importations de pays tiers. Les trois premiers pays sources de ces 137 produits sont la Chine (52% de la valeur de ces biens), suivie du Vietnam (11%) puis du Brésil (5%), **les États-Unis ne représentent quant à eux que 3 % de cette valeur.** L'étude montre par ailleurs que les États-Unis sont beaucoup plus dépendants de l'UE (260 produits¹) que l'UE des États-Unis (15 produits²) En revanche, les États-Unis et l'Union européenne ont de nombreuses dépendances en commun vis-à-vis de la Chine.

Des relations économiques fortes entre la France et les États-Unis

La France et les États-Unis entretiennent des liens économiques très forts et mutuellement bénéfiques. Après une décennie de croissance ininterrompue des échanges commerciaux bilatéraux, la crise sanitaire et économique avait cependant considérablement affecté le volume de biens et services échangés en 2020. L'année 2021 marque un rebond des flux bilatéraux, portés par une reprise économique vigoureuse et par les plans de soutien et d'investissement déployés dans les deux économies.

¹ Notamment des principes actifs pharmaceutiques, des appareils médicaux, des matières premières telles que les phosphates et des générateurs électriques éoliens.

² Dont des hormones et vitamines, des matières premières telles que l'oxyde de lithium, des moteurs électriques et générateurs ou encore des appareils optiques.

En 2021, la France était la **5^{ème} destination des exportations américaines de biens et le 4^{ème} partenaire commercial des États-Unis en Europe**. La relation commerciale franco-américaine est équilibrée selon les données françaises (2,2 milliards d'euros d'excédent pour la France en 2021), mais les données américaines enregistrent un excédent français élevé (21 milliards de dollars en 2021).

Les investissements directs réciproques forment un élément majeur de la relation économique bilatérale : la France a renforcé sa place en tant qu'investisseur de premier plan aux États-Unis, et occupe le 5^{ème} rang. Réciproquement, les États-Unis sont la première source d'investissements étrangers en France en 2019.

b) Des tensions liées au protectionnisme américain

Ces relations économiques sont cependant affectées depuis une dizaine d'années par **l'affirmation d'un fort protectionnisme américain**, que ce soit par des politiques visant à favoriser l'achat de produits américains sur le marché domestique ou par **des mesures unilatérales** visant les pays tiers.

Cette priorité donnée par les États-Unis à la défense de leurs intérêts nationaux au détriment du libre-échange (dont ils avaient pourtant été les promoteurs durant les décennies antérieures) s'est exprimée **de manière particulièrement radicale sous Donald Trump**, mais reste valide sous l'administration Biden, même si celle-ci s'est attachée à apaiser, au moins temporairement, les différends les plus importants avec l'Union européenne.

Le marché américain reste difficile à pénétrer pour les entreprises européennes et la tendance se durcit, notamment en ce qui concerne les **marchés publics**, la présidence Biden ayant récemment pris des mesures visant à renforcer les exigences du *Buy American Act*.

Le durcissement du Buy American Act

Loi ancienne puisqu'elle date de 1933, le *Buy American Act* impose que les biens achetés par l'administration fédérale dans le cadre des marchés publics soient produits sur le territoire américain et comporte des composants américains dans une proportion qui a longtemps été fixée à au moins 50 % de leur coût. Les produits étrangers ne sont pas exclus mais sont frappés d'une pénalité allant de 6 % à 12 % si le fournisseur est en concurrence avec une grande ou une petite entreprise américaine, et de 50 % pour les commandes passées par le département de la défense.

Sous Donald Trump, le seuil de composants américains requis dans les produits finis ou matériaux de construction a été augmenté à 55 % voire à 95% pour les produits finis ou matériaux de construction constitués entièrement ou principalement de fer ou d'acier. La pénalité de prix pour les produits étrangers a en outre été augmentée de 6 à 20 % pour les grandes entreprises et de 12 à 30 % pour les petites entreprises.

Le président Joe Biden a prévu d'aller plus loin en augmentant progressivement de 55 à 75% le seuil de composants produits aux États-Unis, cette proportion étant désormais mesurée en fonction de la valeur et non plus du coût.

Par ailleurs, après avoir constaté la pénurie préoccupante de micro-processeurs à l'échelle mondiale à la suite de la pandémie, le président Joe Biden a pris un décret visant à sécuriser les filières d'approvisionnement américaines dans le domaine des puces électroniques, des batteries électriques, des métaux rares et des principes actifs de médicaments. Les produits et composants relevant de ces domaines stratégiques et fabriqués aux États-Unis bénéficient désormais de tarifs préférentiels

Un exemple de cette orientation protectionniste est un **projet de loi actuellement en discussion visant à favoriser l'achat par les Américains de voitures électriques** produites aux États-Unis par des entreprises américaines par un dispositif incitatif dont les critères (batteries produites aux États-Unis, représentation syndicale dans l'entreprise) tendent à exclure celles produites par les fabricants européens présents dans le pays.

En outre, sous couvert de divers contrôles (sécurité nationale, lutte contre les influences étrangères...), les règles américaines en matière de contrôle des investissements étrangers, mises en œuvre par le *Committee on Foreign Investment in United States (CFIUS)* tendent à entraver la capacité des compétiteurs étrangers à s'implanter sur le territoire américain, la cible principale de cet organisme étant cependant les investissements chinois.

Un autre exemple récent est la mise en place récente **d'exigences de certifications de cyberprotection** à l'égard d'entreprises étrangères souhaitant être intégrées à une chaîne d'approvisionnement américaine dans le domaine de la défense, ce qui leur impose de se soumettre à des audits menés par les États-Unis.

Le **contrôle des exportations** exercé par l'administration américaine constitue un autre sujet difficile. S'il vise en principe les entreprises exportatrices américaines, il fait l'objet, d'une **application extraterritoriale** qui peut se révéler particulièrement pénalisante pour les entreprises des pays tiers, en particulier les entreprises européennes.

C'est particulièrement vrai en **matière d'exportations de biens sensibles** : en vertu des réglementations américaines ITAR et EAR ¹, les entreprises européennes désireuses d'exporter des matériels d'armement ou des biens à double usage intégrant un composant d'origine américaine doivent obtenir de l'administration américaine des licences impliquant qu'elles se soumettent à des contrôles préalables et qu'elles respectent des règles strictes dont la méconnaissance peut conduire à des sanctions administratives et pénales importantes. Ces inspections contraignent en outre les entreprises concernées à mettre à la disposition de l'administration

¹ *International Traffic in Arms Regulation – ITAR ; Export Administration Regulations – EAR.*

américaine de l'information économique sensible pouvant ultérieurement être utilisée à leurs dépens.

Ces contraintes des réglementations sur le contrôle export, accentuées par le manque de visibilité des industriels et de l'État sur les changements dans le classement des différents composants, ont conduit la France à privilégier désormais des systèmes d'armes ne comprenant pas de composant visé par la réglementation ITAR (« ITAR-free »), la « **désitarisation** » **complète des systèmes français existants étant cependant hors de portée** (à titre d'exemple, selon la Direction générale de l'Armement, « désitariser » le missile air-air Meteor coûterait 900 millions d'euros et prendrait dix ans).

Il faudra, à cet égard, être vigilant sur un **possible renforcement, dans le cadre de la politique de découplage vis-à-vis de la Chine, des contrôles américains sur les exportations européennes** dès lors que les biens exportés contiendraient des intrants d'origine américaine considérés comme relevant de technologies sensibles. En effet, selon la Direction générale du Trésor, environ 18 % des intrants étrangers contenus dans les exportations de l'UE vers la Chine sont d'origine américaine. Une telle orientation serait particulièrement préjudiciable à la France qui compte parmi les États européens ayant la part d'intrants américains la plus élevée. À cet effet pourrait s'ajouter celui des mesures symétriques que la Chine mettrait en œuvre en réaction, ciblant les intrants chinois dans les exportations européennes vers les États-Unis, **l'Europe se trouvant ainsi prise au piège du découplage des chaînes de valeur sino-américaines**¹.

c) Des sanctions économiques américaines toujours à l'œuvre

Il faut bien sûr évoquer la question de la **portée extraterritoriale des sanctions internationales américaines**. Ces sanctions sont imposées par l'administration américaine à des individus ou entreprises américaines (sanctions primaires) mais aussi à des individus ou entreprises de pays tiers (soit directement par des sanctions dites secondaires, soit par l'interprétation extensive du lien de rattachement aux États-Unis - « l'us-nexus ») qui enfreignent des législations ou des régimes de restrictions économiques (interdiction d'échanger des biens, services, technologies, gel des avoirs, restrictions d'accès aux services financiers...) mis en place unilatéralement par les États-Unis contre certains États (Iran, Corée du Nord, Cuba, Syrie...).

Ces sanctions - non conformes aux règles de l'OMC - s'appuient sur des lois extraterritoriales qui, pour certaines, sont déjà assez anciennes (*Foreign corrupt practice Act* (FCPA) de 1977, qui réprime la corruption internationale, la loi *Helms-Burton* de 1996, qui renforce l'embargo contre Cuba et interdit toute relation commerciale avec ce pays, et la loi *d'Amato-Kennedy* de 1996, qui sanctionne les États-voyous pour leur soutien

¹ « L'Union européenne au défi du découplage des chaînes de valeur sino-américaines », note de la Direction générale du Trésor publiée le 28 juin 2022.

au terrorisme international) mais qui depuis les années 2000 sont particulièrement utilisées par l'administration américaine. En juin 2021, les États-Unis imposaient ainsi 36 régimes de sanctions contre des États, groupes ou individus. Ils sont le pays qui a imposé le plus grand nombre de régimes de sanctions (120)¹.

Les sanctions donnent lieu au paiement d'amendes très élevées par les entreprises visées. Alstom a ainsi été condamné à verser 772 millions de dollars en 2014 pour des faits de corruption, BNP a dû payer 9 milliards de dollars en 2015 pour avoir violé des embargos (Cuba, Libye, Iran et Soudan), Sanofi a payé 25 millions de dollars en 2018 sur le fondement du FCPA.

Si les entreprises étrangères comptent pour seulement 30 % des enquêtes, elles représentent en revanche 67 % des amendes payées².

Selon une évaluation du *think tank* européen ECFR³, les **sanctions extraterritoriales contre l'Iran auraient coûté près de 19 milliards d'euros aux entreprises de l'UE depuis leur réimposition en 2018 par les États-Unis**⁴ (contrats non réalisés, investissements perdus).

A ce coût direct s'ajoute celui – également substantiel – de la **perte d'opportunités commerciales**. On estime ainsi qu'entre 3 et 4 milliards d'euros d'investissements n'ont pu être réalisés par des entreprises françaises du fait de la politique de « pression maximale » exercée par les États-Unis contre l'Iran à travers les sanctions entre 2018 et 2020.

Il faut aussi souligner le coût **indirect croissant en termes de dépenses de conformité** (investissements dans des outils informatiques de traitement automatisé des alertes, actions de formation et sensibilisation...), d'autant que face à l'incertitude, les acteurs, notamment des secteurs bancaire et financier, tendent à faire preuve de prudence excessive pour réduire leur exposition au risque (phénomène dit « d'overcompliance »). En effet, l'incertitude de se trouver ou non dans le champ des sanctions, liée à l'interprétation du lien de rattachement aux États-Unis (qui peut être l'utilisation du dollar dans les transactions mais aussi un simple e-mail transitant par des serveurs américains) est particulièrement pénalisante pour les opérateurs économiques.

Instrument de politique étrangère particulièrement prisé par les États-Unis, les sanctions sont aussi **souvent un instrument de guerre économique qui leur permet de sanctionner des entreprises concurrentes**. En outre, comme en matière de contrôle export, les enquêtes menées par l'administration américaine à l'occasion des procédures permettent de

¹ « Sanctions secondaires américaines : du vieux vin dans des outres neuves ? » de Sophie Marineau, *Politique étrangère* 3 : 2021.

² « Le droit, nouvelle arme de guerre économique : comment les États-Unis déstabilisent les entreprises européennes », d'Ali Laïdi, février 2019.

³ European Council on Foreign Relations.

⁴ A la suite du retrait unilatéral des États-Unis de l'accord sur le nucléaire iranien.

collecter une information économique précieuse sur des opérateurs étrangers.

A la suite de l'adoption de la loi *Helms-Burton* en 1996, **l'Union européenne a adopté un règlement dit « de blocage »** qui offre aux entreprises européennes le choix de se conformer au droit américain ou de violer celui-ci en se plaçant sous la protection du droit européen. **Néanmoins, ses effets ont été jusqu'à présent limités**, les entreprises européennes ne souhaitant pas risquer d'être exclues du marché américain et de perdre des clients.

Plus récemment, l'UE a mis en place un dispositif dénommé INSTEX permettant aux entreprises européennes de continuer à échanger avec l'Iran sans encourir les sanctions américaines, *via* une entreprise européenne tierce.

Dans le même ordre d'idées, la **Chine a développé un système d'échanges de liquidités sous forme de lignes de swap¹** avec une trentaine de banques centrales pour éviter de recourir au dollar et contourner les sanctions et envisage le **développement international de sa toute récente monnaie numérique, le yuan numérique ou *e-yuan***.

La monnaie numérique de banque centrale chinoise, le *e-yuan*

Premier projet de monnaie numérique dans le monde, lancé dès 2014, *le e-yuan* a été **déployé sur une partie du territoire chinois en début d'année 2022**, à l'occasion des Jeux Olympiques.

Emise par la banque centrale, une monnaie numérique est **considérée comme plus sûre et permet d'éviter les intermédiaires** comme les systèmes de paiement classique (Visa, Mastercard...) et les frais qu'ils prélèvent. Elle offre aussi un **contrôle des flux à l'extérieur** (permettant, par exemple, de bloquer des fuites de capitaux en cas de crise financière). Pour l'État chinois, elle permettra aussi sans doute de renforcer le contrôle de la population car la banque centrale chinoise pourra suivre en temps réel l'ensemble des transactions payées en *e-yuan*.

La Chine commence déjà à déployer le *e-yuan* à l'international à travers une plateforme de monnaie numérique regroupant plusieurs banques centrales (Thaïlande, Emirats Arabes Unis, autorité monétaire de Hongkong)².

L'ambition à long terme de la Chine est de **concurrencer le dollar dans les transactions internationales** et d'échapper au contrôle financier exercé par les États-Unis à travers le réseau de communications interbancaires *Swift*.

Le mouvement est en marche. D'ores et déjà, la Chine promeut l'utilisation du yuan auprès de ses **partenaires dans le cadre des Nouvelles**

¹ Les lignes de swap sont des accords d'échanges de devises entre banques centrales qui peuvent être actionnées en tant que de besoin, selon des modalités prédéfinies, pour éviter un risque de liquidité.

² « La guerre en Ukraine va accélérer l'ascension du yuan à l'international et le déclin du dollar roi », entretien de Michel Aglietta, par Marie Charrel, *Le Monde*, 19 avril 2022.

Routes de la Soie. Et la **guerre en Ukraine pourrait accélérer la tendance**, du fait des sanctions contre la Russie, partenaire commercial important de la Chine pour la fourniture de matières premières.

Même si sa part dans les réserves mondiales de change – principal indicateur de l'importance d'une monnaie au plan international – reste encore très limitée (2,9 % contre 58,9% pour le dollar et 20,1% pour l'euro selon le FMI), **le yuan – ou renminbi – a vu sa part tripler depuis 2016 (1%) et cette progression devrait s'accélérer alors que, dans le même temps, la part du dollar dans les réserves mondiales de changes recule** (de 71 % en 2001 à 58,9 % aujourd'hui).

Le développement récent des crypto-monnaies participe aussi de cette dynamique de contournement du dollar dont le statut hégémonique apparaît remis en cause. L'OFAC¹, organisme financier chargé de l'application des sanctions internationales américaines, a ainsi récemment publié des recommandations destinées aux acteurs du marché des crypto-monnaies pour les avertir qu'ils sont tenus de se conformer aux bonnes pratiques en termes de conformité, c'est-à-dire ne pas nouer de relations commerciales avec des pays, régions ou personnes visés par des sanctions américaines, sous peine de se voir eux-mêmes sanctionnés.

d) Une dépendance numérique de l'Europe vis-à-vis des États-Unis ²

Le constat d'une dépendance de l'Europe vis-à-vis de pays tiers et notamment des États-Unis dans le domaine numérique s'est progressivement affirmé depuis une dizaine d'années. Ce secteur est en effet dominé de manière écrasante par les **géants américains du numérique** (Google, Apple, Amazon et Microsoft, dits GAFAM).

Cette prise de conscience s'est accélérée à l'occasion des révélations en 2013 **d'Edward Snowden** sur la surveillance de masse opérée par les services de renseignement aux États-Unis avec la complicité des grandes entreprises du numérique, puis lors du **scandale Cambridge Analytica** qui a montré les dérives auxquelles pouvait conduire l'exploitation à des fins politiques des données des internautes, dont la collecte et la revente sont au fondement du modèle économique de l'Internet. Ces dérives ont débouché sur les premières initiatives européennes tendant à la régulation du numérique, notamment l'adoption du Règlement général sur la protection des données (RGPD), entré en vigueur en 2018.

L'accélération de la numérisation de la vie économique et sociale à l'occasion de la pandémie et la rapidité des évolutions technologiques (essor du *cloud*, développement de l'intelligence artificielle, de l'informatique quantique...) a renforcé la perception des vulnérabilités et des dépendances

¹ Office of Foreign Assets Control.

² Voir notamment « L'Europe reste-t-elle une colonie numérique des États-Unis ? », Julien Nocetti, *Politique étrangère* 2021/3, automne 2021.

technologiques de l'Europe. Celle-ci fait en outre les frais de la **compétition féroce que se livrent les États-Unis et la Chine sur son territoire.**

L'UE a bien identifié ses faiblesses en la matière et s'est dotée d'une stratégie, notamment à travers l'adoption en mars 2021 d'une « boussole numérique » qui énonce des objectifs à l'horizon 2030. Cependant, **les financements alloués, notamment en faveur de la recherche et de l'innovation dans ce domaine restent sans commune mesure avec les moyens que les GAFAM** et le budget américain peuvent lui consacrer. Ainsi le programme européen en faveur des technologies numériques, de l'ordre de 800 millions d'euros par an jusqu'en 2027, représente moins de 2 % du budget d'investissement d'une entreprise comme Amazon.

Par ailleurs, des initiatives comme le projet de *cloud* souverain européen *Gaïa-X*, qui vise à faire émerger des *clouds* européens et favoriser une relocalisation des données en Europe, montrent les **difficultés de se passer des acteurs dominants américains et chinois** (Microsoft, Google, Huawei, Alibaba), ceux-ci ayant finalement été intégrés dans le projet compte tenu de l'exigence d'interopérabilité.

Enjeu majeur et qui le sera encore plus à l'avenir avec le développement des objets connectés, la question de la protection des données personnelles est une source de tensions avec les États-Unis, **illustrée notamment par l'adoption en 2018 du *Cloud Act***, en réponse à l'entrée en vigueur du RGPD. Imposant aux entreprises américaines de fournir aux autorités américaines, sur leur demande, des données qu'elles stockent, y compris en dehors du territoire américain, pour les besoins d'enquêtes ou en cas de menace à l'ordre public, cette loi ne fait que formaliser des pratiques qui existent depuis longtemps, mais qui n'en constituent pas moins des atteintes à la vie privée et à la souveraineté des États. En mars 2022, le président américain et la présidente de la Commission européenne ont annoncé un **projet de nouvel accord sur la circulation des données personnelles**, destiné à fixer le cadre des transferts entre l'UE et les États-Unis et à donner des garanties de protection aux citoyens européens, alors que deux précédents accords ont déjà été invalidés en 2015 et 2018 par la Cour de Justice de l'UE eu égard à leur caractère insuffisamment protecteur.

Un autre enjeu est la question de **l'optimisation fiscale pratiquée par les GAFAM**, qui leur permet de payer des montants d'impôts sans rapport avec les chiffres d'affaires qu'ils réalisent sur le territoire européen : en 2020, Amazon n'a pas payé d'impôt sur les sociétés en Europe, malgré un chiffre d'affaires record de 44 milliards d'euros, car il a pu faire valoir 1,2 milliard d'euros de pertes dans son bilan comptable enregistré au Luxembourg. Cette question pourrait trouver un début de réponse dans le projet d'accord sur un impôt mondial sur les multinationales, négocié dans le cadre de l'OCDE avec l'appui des États-Unis et signé en octobre 2021 par 136 États.

Enfin, il faut évoquer **deux projets de règlements européens visant à réguler l'activité des grandes plateformes** numériques et qui devraient entrer en vigueur d'ici la fin de l'année 2022. Le règlement sur les marchés numériques (*Digital Markets Act*, ou *DMA*) tend à fixer des obligations harmonisées aux grandes plateformes afin de limiter les pratiques déloyales liées à des abus de position dominante alors que le règlement sur les services numériques (*Digital Services Act*, ou *DSA*) visent à mieux réguler les contenus et à limiter la diffusion de contenus illicites et la vente de produits illicites en ligne. Pour l'heure, l'administration Biden, à la fois partisane d'une plus grande régulation des plateformes numériques et soucieuse des intérêts des entreprises américaines, adopte une position nuancée. Une concertation étroite concernant la mise en œuvre de ces règlements sera utile, en particulier dans le cadre du Conseil du Commerce et des Technologies.

C. UNE RELATION DURABLEMENT FRAGILISÉE

1. Le risque politique d'un retour de la droite populiste au pouvoir

Le rapprochement actuel des États-Unis et de l'Europe, notamment dans le contexte de la guerre en Ukraine, reste tributaire de la situation politique du pays.

Or, alors que se profilent les élections de mi-mandat (les *midterms*), qui verront en novembre prochain le renouvellement de la Chambre des Représentants et d'un tiers du Sénat, **l'administration Biden est en position de faiblesse au plan politique**. Elle fait face à une **opinion publique divisée et polarisée**, dont une partie (correspondant aux deux tiers de l'électorat républicain), ne la reconnaît pas comme légitime, **et ne peut compter que sur une courte majorité au Congrès**, aussi bien à la Chambre des Représentants (222 sièges sur 435) qu'au Sénat (50 sièges sur 100), ce qui l'oblige à rechercher des voix dans l'opposition pour faire passer les réformes.

Les *midterms* sont traditionnellement perdues par le parti au pouvoir. La popularité de Joe Biden n'est pas bonne (41% d'opinions positives) et ne devrait pas s'améliorer avec l'inflation galopante. D'ores et déjà, l'administration Biden a beaucoup de mal à faire passer ses réformes de fond (en témoigne le blocage au Sénat du grand plan de dépenses sociales et environnementales *Build Back Better*, du fait de l'opposition d'un sénateur de l'aile droite du parti républicain Joe Manchin). **Elle est confrontée à des difficultés au plan intérieur**, avec notamment la série de décisions conservatrices de la Cour Suprême (remise en cause du droit constitutionnel à l'avortement, confirmation de la liberté d'accès aux armes à feu, limitation du pouvoir de l'État fédéral dans la lutte contre le changement climatique...), conséquences des nominations de la présidence Trump.

Cependant, même si elle rendrait difficile l'exercice de la seconde partie du mandat de Joe Biden, la perte des élections de mi-mandat n'aurait sans doute que des effets limités sur la politique étrangère.

Le risque est plus important en ce qui concerne la prochaine élection présidentielle compte tenu de la **fin du consensus bipartisan qui s'observe dans ce domaine** (sauf en ce qui concerne la Chine).

De fait, on observe une modification des clivages traditionnels en matière de politique étrangère, **la ligne de fracture n'étant plus entre la droite et la gauche, mais entre le centre et les extrêmes**. Dans ce « jeu des quatre familles », la fraction -minoritaire - néo-conservatrice de la droite républicaine, autour du sénateur de Floride Marco Rubio, et l'aile modérée du parti démocrate se rejoignent dans une même vision « internationaliste libérale » de la politique étrangère, favorable à une implication des États-Unis dans les affaires du monde, alors que la frange nationaliste du parti républicain, dans la lignée de Donald Trump, et dans une moindre mesure la gauche du parti démocrate autour de Bernie Sanders, défendent des positions isolationnistes et anti-OTAN (et, *a contrario*, plutôt favorables à la défense européenne et à la prise en charge par les Alliés de leur propre sécurité).

Il n'y a donc plus de garantie sur la stabilité et l'orientation de la politique étrangère aux États-Unis.

Si les **incertitudes politiques demeurent fortes concernant la prochaine élection présidentielle, le trumpisme s'est enraciné et se prépare activement**¹. Comptant sur une base électorale forte (74 millions d'électeurs en 2020, soit 11 millions de plus qu'en 2016), qui a totalement adhéré à la thèse du « *Big Lie* », le courant trumpiste a expurgé le parti républicain de ses dissidents au Congrès et dans les États et a mis la main sur les finances et les appareils locaux, se garantissant le contrôle lors des élections. De nombreux intellectuels et activistes, rassemblés sous la bannière MAGA², travaillent à la préparation d'un agenda conservateur nationaliste offensif, rejetant le « wokisme » et prétendant sauver la civilisation occidentale. L'accession au pouvoir de ce mouvement, même s'il prend parfois ses distances par rapport à la figure de Donald Trump, signifierait immanquablement le retour à une politique étrangère nationaliste et isolationniste voyant dans les Alliés des passagers clandestins qui font porter aux États-Unis la charge de leur sécurité.

En outre, quelle que soit la couleur politique qui l'emportera lors de la prochaine élection présidentielle, **il est à peu près certain qu'une pression s'exercera à moyen terme pour concentrer les ressources vers la Chine et désengager les États-Unis du continent européen.**

¹ « L'emprise de Trump et du trumpisme sur les États-Unis », *Maya Kandel, Institut Montaigne, 3 janvier 2022.*

² MAGA : *Make America Great Again.*

2. Des liens humains et culturels distendus

Un constat souvent fait par nos interlocuteurs au cours des auditions est celui d'un certain **relâchement des liens humains et culturels qui rattachaient traditionnellement les États-Unis à l'Europe.**

Ces liens plongent leurs racines dans l'histoire, celle des colons partis d'Angleterre, d'Irlande ou de France pour peupler l'Amérique puis, plus tard, celle des deux guerres mondiales dans lesquelles la participation américaine fut déterminante. Pendant la Guerre froide, le continent européen restait au cœur des enjeux géostratégiques des États-Unis.

A partir de la fin de la Guerre froide cependant, **l'Europe perd progressivement sa centralité politique et culturelle pour les États-Unis** qui, après le 11 septembre 2001, se mettent à regarder vers le Moyen-Orient et bientôt, à mesure de sa montée en puissance, vers la Chine (le fameux « pivot asiatique » engagé par Barack Obama et poursuivi par Donald Trump).

L'évolution démographique des États-Unis, avec l'arrivée de vagues d'immigration extra-européenne (latinos, asiatiques) contribue aussi à **un certain éloignement culturel.**

Ce mouvement s'est traduit jusqu'à récemment par un moindre intérêt dans les *thinks tanks* pour les questions européennes et par une **perte de connaissance de l'Europe et de ses institutions.**

Alors que des figures de la politique étrangère comme Zbigniew Brzezinski, Henry Kissinger ou encore Madeleine Albright étaient nées en Europe et avaient un lien culturel fort avec celle-ci, c'est moins le cas des générations qui suivent.

Même s'il y a bien sûr des exceptions, beaucoup de responsables dans les administrations ou de politiques au Congrès connaissent assez mal l'Europe et *a fortiori* l'organisation et le fonctionnement de l'Union européenne, ce qui les conduit à privilégier les relations bilatérales avec les États européens. Réciproquement, de nombreuses élites françaises connaissent insuffisamment les États-Unis et leur fonctionnement institutionnel.

III. RECOMMANDATIONS : RENFORCER LA PUISSANCE DE L'UE ET CONSOLIDER NOS RELATIONS AVEC LES ÉTATS-UNIS

A. L'UE DOIT CONTINUER À S'AFFIRMER COMME PUISSANCE

Plusieurs séquences récentes (règlement des contentieux commerciaux, réponse à la guerre en Ukraine ...) ont montré que lorsque

l'UE se montre ferme et unie, lorsqu'elle s'affirme comme puissance politique, elle est prise au sérieux par les États-Unis et obtient des résultats.

Elle **doit continuer dans cette voie et défendre sa singularité et ses intérêts** qui se distinguent de ceux de son allié américain.

1. Se garder de tout alignement systématique sur les États-Unis

Cette recommandation concerne, bien sûr, **avant tout la question de la Chine, première priorité stratégique** des États-Unis.

Certes, l'UE ne peut rester totalement neutre car elle partage avec les États-Unis **des valeurs qu'elle doit défendre** : les droits fondamentaux, les libertés, la démocratie... Sur ces sujets, elle doit continuer à faire entendre sa voix et se tenir aux côtés de son allié.

Par ailleurs, **lorsque des convergences existent, il faut en tenir compte et chercher à les articuler**, comme cela semble être le cas s'agissant des deux projets américain et européen alternatifs aux *Nouvelles Routes de la Soie* chinoises.

L'Union européenne fait, il est vrai, l'objet de convoitise de la part de la Chine dont témoignent sa politique commerciale, son agressivité commerciale et sa politique d'influence à l'égard des États membres, en particulier à l'est et dans les Balkans (Format 17+1, devenu récemment 16+1).

En revanche, l'Europe **doit se garder de faire front commun avec les États-Unis face à la Chine, dans une logique d'opposition systémique**, car elle n'a pas exactement les mêmes intérêts économiques et géopolitiques, et doit conserver une marge d'action autonome.

Par ailleurs, l'Europe doit garder une certaine distance pour pouvoir dialoguer, tant avec la Chine (notamment sur les enjeux globaux tels que le changement climatique, le développement ou encore la non-prolifération nucléaire) qu'avec les pays ou régions du monde qui refusent de choisir un camp et de s'inscrire dans une logique d'affrontement.

2. Accélérer la montée en puissance de la défense européenne

Si la guerre en Ukraine a incontestablement renforcé l'OTAN, elle a aussi **confirmé la légitimité du projet de défense européenne et lui a donné un coup d'accélérateur presque inespéré**.

Elle a ainsi facilité **l'adoption le 21 mars dernier, sous Présidence française de l'UE, de la Boussole stratégique**, une grande avancée puisque désormais les États-membres de l'Union partagent une analyse commune des menaces.

Moins de deux mois plus tard, le 18 mai 2022, était rendu public le **plan de la Commission et du Haut Représentant pour les Affaires**

étrangères et la Politique de sécurité sur les lacunes capacitaires de l'UE¹ en matière de défense, demandé par les chefs d'État et de gouvernement européens lors du Sommet de Versailles des 10 et 11 mars 2022.

Il vise à remédier au retard **accumulé par les pays européens en matière de dépenses en faveur de la défense, estimé depuis 2006 à 1 300 milliards d'euros, dont 270 milliards d'euros pour les investissements de défense *stricto sensu*** (chiffres calculés par rapport au montant théorique de dépenses de défense et d'investissement de défense que les États européens auraient dû atteindre s'ils avaient respecté les normes de 2% du PIB consacrés à la défense et de 20 % de ces dépenses consacrées à l'investissement de défense).

Communication sur les lacunes capacitaires
de l'UE en matière de défense

Ce plan propose de **combler les lacunes capacitaires de court terme** (reconstitution des stocks de munitions, remplacement des équipements hérités de l'ère soviétique et récemment livrés à l'Ukraine, défense aérienne...) **et de moyen terme** (développement de la production de drones de moyenne altitude, de chars et blindés, capacités de surveillance côtière et maritime...).

Installé sans délai, un groupe de travail conjoint est en train d'établir une cartographie des besoins urgents.

Dès cet été, un instrument doit être mis en place pour favoriser **l'achat groupé par les États membres**, *via* des marchés publics conjoints, de matériels destinés à répondre à ces besoins immédiats, une enveloppe de 500 millions d'euros étant débloquée pour encourager ces achats groupés. D'ici la fin de l'année, un cadre plus pérenne devrait être mis en place, *via* un programme européen d'investissement dans le domaine de la défense (PDDE), pour favoriser l'acquisition conjointe par les États membres, dans le cadre de « consortiums », avec le bénéfice d'une exonération de TVA, de capacités de défense développées de manière collaborative. Les projets présentant un grand intérêt pour l'UE pourront bénéficier d'un cofinancement européen.

L'objectif est de remédier au **déficit d'achats groupés dans l'UE**, qui ne représentent que 11 % de l'ensemble des achats (89% étant réalisés dans un cadre national), et de contribuer ainsi à structurer la BITD européenne.

A cet égard, le projet prévoit d'autres mesures pour renforcer l'industrie de défense européenne, qui est trop morcelée et souffre de dépendances (notamment en termes d'accès aux matières premières critiques).

Ce plan, qui venait tout juste d'être rendu public lorsque nous nous sommes rendus à Bruxelles, est l'illustration de la mise en marche de la défense européenne. Il nous a été présenté par la Direction générale de la

¹ Communication conjointe de la Commission européenne et du Haut Représentant de l'Union européenne pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité sur l'analyse des déficits d'investissement dans le domaine de la défense et la voie à suivre, 18 mai 2022.

défense et de l'espace (DG DEFIS) de la Commission européenne, direction récente (dans son rapport de 2019 sur la défense européenne, la commission des affaires étrangères appelait de ses vœux sa création) et très mobilisée en faveur de ce chantier, sous l'autorité du commissaire Thierry Breton.

Nous saluons cette dynamique positive qui doit continuer à être une priorité de l'agenda de souveraineté stratégique européenne.

L'enjeu est de taille : il s'agit en effet **d'orienter les dépenses rendues possibles par la hausse significative des budgets de défense décidée par les États membres pour les prochaines années (+200 milliards d'euros**, à comparer avec le montant total des budgets de défense des pays européens, de l'ordre de 220 milliards en 2021¹) et d'éviter qu'elles se portent prioritairement sur des achats d'armements américains « sur étagère » qui ne contribueraient pas au développement de l'industrie de défense européenne.

Nous devons chercher à sensibiliser nos partenaires européens, notamment les plus atlantistes, à cet enjeu. **Une attention particulière devra être portée à l'Allemagne**, compte tenu de l'importance du budget que celle-ci a prévu pour moderniser ses capacités militaires. Si Berlin a confirmé son engagement en faveur des grands projets capacitaires européens, sa décision d'acheter des F35 américains pour remplacer ses Tornado quelques jours seulement après l'annonce de la création d'un Fonds spécial de 100 milliards d'euros, a jeté un trouble. Nous devons chercher à maintenir un **dialogue étroit avec l'Allemagne**, notamment à la faveur de la réflexion qu'elle entend mener pour se doter d'une stratégie nationale de sécurité (équivalent d'un Livre blanc).

Par ailleurs, nous devons nous attacher à faire comprendre aux États-Unis, de même qu'à nos partenaires européens, par un **travail d'explication et de conviction, que le renforcement des efforts européens en matière de défense ne visent en rien à affaiblir l'OTAN** mais qu'au contraire ils contribueront à la renforcer dans la mesure où les capacités militaires supplémentaires seront aussi bien disponibles pour l'OTAN que pour l'UE, toutes deux puisant dans les mêmes forces.

Dans le même temps, **il est dans l'intérêt des États-Unis que l'Europe soit dotée d'une capacité d'action propre** qui lui permette d'intervenir sur des théâtres ou dans des situations où ceux-ci ne voudraient ou ne pourraient intervenir du fait d'autres priorités.

Certes, il y a la **question de la compétition pour les marchés d'armement**. Sur ce point, nous devons nous efforcer de convaincre les États-Unis que les États européens ne peuvent augmenter leurs budgets de défense sans en retirer des bénéfices pour leur industrie de défense et qu'ils ont par

¹ *Communication conjointe de la Commission européenne et du Haut Représentant de l'Union européenne pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité sur l'analyse des déficits d'investissement dans le domaine de la défense et la voie à suivre, 18 mai 2022.*

ailleurs besoin d'une défense européenne solide pour se doter de capacités militaires robustes dans la durée. Dans ce domaine, nous demandons **une meilleure compréhension de nos intérêts par les États-Unis et un partage plus équitable des marchés d'armement.**

Par ailleurs, il nous semble important, pour une meilleure acceptation de la défense européenne par les États-Unis mais aussi dans un souci d'efficacité, d'**œuvrer au renforcement de la coopération UE-OTAN**, sans nier les difficultés que comporte cet objectif, du fait notamment qu'un tiers des membres de l'Alliance - à commencer par la Turquie dont les réticences sont connues - ne sont pas membres de l'UE, mais aussi des divergences au sein de l'UE.

La relation de travail entre les deux organisations, bien que dense, rencontre des difficultés, notamment en ce qui concerne le partage d'informations, faute notamment d'accord sur l'échange de données classifiées. Il faudrait remédier à ces contraintes pour **donner plus de fluidité aux échanges et densifier aussi le dialogue de haut niveau.**

Par ailleurs, une attention doit être portée à **l'articulation des planifications de défense**, de manière à **combler en priorité les lacunes « figurant sur les deux listes »** (cf. les 74 actions découlant des 7 domaines prioritaires de coopérations identifiés par la déclaration conjointe OTAN-UE de 2016). Par exemple, l'accent doit être mis sur le projet de mobilité militaire, porté par la Coopération structurée permanente avec la participation de trois pays de l'OTAN non européens dont les États-Unis, la situation actuelle rendant nécessaire une facilitation du transport de troupes en Europe.

Enfin, il faut souhaiter l'adoption prochaine d'une nouvelle Déclaration conjointe, qui devra s'efforcer de délimiter plus clairement le partage des tâches et des responsabilités entre l'UE et l'OTAN, celui-ci pouvant évoluer selon le contexte géopolitique et la montée en puissance des moyens de l'UE.

Pour conclure, nous souhaitons insister - comme l'ont fait plusieurs interlocuteurs que nous avons rencontrés, en particulier à Bruxelles - sur le fait que la période est propice pour redoubler d'efforts en faveur de la défense européenne. D'une certaine manière, **le réengagement actuel des États-Unis en Europe est une aubaine pour la défense européenne, un délai supplémentaire que nous devons mettre à profit pour nous organiser.** Car le temps est compté : il n'est pas sûr en effet que les États-Unis puissent maintenir longtemps cet engagement à ce niveau, compte tenu de la priorité chinoise, sans parler du risque politique d'un retour du trumpisme au pouvoir.

3. Défendre encore plus fermement les intérêts économiques européens

En premier lieu, il nous faut aussi chercher à obtenir un **règlement définitif des différends commerciaux** qui ont été seulement temporairement gelés, comme celui sur l'aluminium et l'acier.

Par ailleurs, au niveau européen, la priorité doit être de **mieux nous défendre contre les sanctions économiques américaines et leur application extraterritoriale** qui nuit gravement aux intérêts des entreprises européennes.

Un premier axe doit être de **compléter et surtout de faire usage des outils juridiques** dont nous disposons ou dont nous sommes en train de nous doter pour mieux nous protéger.

Ainsi, il nous faut mener à bien la **révision, prévue en 2022, du règlement européen de blocage** de 1996, avec comme priorités une simplification des procédures et un meilleur accompagnement des entreprises visées, afin d'empêcher la transmission de données sensibles.

Dans le cadre de la nouvelle stratégie de politique commerciale présentée par la Commission européenne en février 2021, un projet de règlement actuellement en discussion au Conseil, vise à mettre en place un « **instrument anti-coercition** » qui permettra à l'UE de prendre des mesures de représailles proportionnées face à des pratiques coercitives de pays tiers.

Enfin, nous devons chercher à **conforter l'instrument financier INSTEX** et convaincre les entreprises d'y recourir pour pouvoir continuer à commercer avec certains pays malgré les sanctions américaines.

Bien entendu, tout cela ne peut fonctionner **sans une détermination et une volonté politique de faire usage de ces instruments.**

Par ailleurs, il nous faut **anticiper les conséquences du découplage entre les États-Unis et la Chine sur nos chaînes de valeur.** En effet, l'Europe pourrait à moyen terme voir ses exportations vers la Chine de produits comprenant des composants critiques d'origine américaine frappées de sanctions. Une réorientation de nos flux doit être étudiée, en prévision de cette éventualité.

Enfin, les rapporteurs recommandent de **dynamiser les efforts visant à faire de l'euro une monnaie internationale et numérique** afin de nous affranchir davantage du recours au dollar dans nos échanges économiques, comme le fait la Chine.

Renforcer le rôle international de l'euro permettrait, en outre, de **réduire l'exposition de l'UE aux perturbations sur les marchés financiers américains et à la volatilité des taux de change**, ainsi que ses conséquences sur la stabilité des prix, même si de potentiels inconvénients, liés aux effets de transmission du taux de change, sont aussi à prendre en compte.

Les **conditions pour avancer dans cette voie**¹ sont notamment une convergence des États membres sur le sujet au plan politique, une intégration plus forte des marchés bancaires et de capitaux en Europe, une unification de la représentation externe de l'euro dans les institutions financières internationales, à commencer par le FMI et enfin, une détermination de l'UE à exercer sa puissance géopolitique et sa souveraineté.

Il est urgent que l'Union européenne se saisisse du sujet et se dote d'une véritable stratégie monétaire internationale, dotée d'un volet numérique, si elle ne veut pas que l'euro soit distancié à la fois par le dollar et par le yuan.

B. L'UE DOIT CEPENDANT APPROFONDIR SON DIALOGUE ET SES COOPÉRATIONS AVEC LES ÉTATS-UNIS

Il existe de nombreux domaines où nous **avons intérêt à poursuivre notre dialogue et approfondir nos coopérations avec les États-Unis.**

C'est bien sûr le cas **de la guerre en Ukraine**, pour laquelle la coordination étroite mise en place récemment (comme le cadre du dialogue Union européenne-États-Unis sur la Russie) devra être poursuivie. De nombreux sujets ont vocation à être évoqués, qu'il s'agisse de l'aide à l'Ukraine, des sanctions contre la Russie, de la nécessaire mise en place d'une traçabilité des armes livrées à l'Ukraine pour éviter le risque de dissémination, ou encore de la manière dont nous pouvons ensemble contrer le narratif russe auprès des pays tiers sur la guerre.

Nous avons, en outre, besoin de **coopérer sur la gestion d'autres crises internationales ou régionales**, à commencer par le dossier sur le nucléaire iranien.

Par ailleurs, il est dans l'intérêt de l'UE, qui promeut des relations commerciales fondées sur des règles, d'amener les **États-Unis à se réengager dans le multilatéralisme commercial et à s'impliquer dans la réforme de l'OMC**. Nous avons en effet besoin que les États-Unis s'engagent davantage sur la modernisation du corpus des règles à l'OMC, afin de permettre notamment la restauration de conditions de concurrence équitables face aux pratiques distorsives chinoises à grande échelle (subventions industrielles, activités des entreprises d'État sur les marchés, transferts forcés de technologies).

Bien entendu, les **dossiers transnationaux** du climat, du développement durable et de la santé ont vocation à être discutés avec les Américains. A titre d'exemple, les propositions européennes, issues du Pacte

¹ « Pourquoi et comment développer le rôle international de l'euro ? », *bulletin de la Banque de France* 229/7, mai-juin 2020.

vert, de règlement pour des produits sans déforestation ou de mécanisme d'ajustement carbone aux frontières n'ont pas d'équivalents aux États-Unis, bien que des préoccupations similaires existent. Il convient donc de conduire un dialogue ouvert et transparent sur ces sujets afin de maintenir une dynamique conjointe positive.

Enfin, **il faut mettre à profit le Conseil du Commerce et des Technologies (CTT)** pour ajuster nos positions, réduire les divergences et déminer de potentiels contentieux dans des domaines souvent techniques et sensibles (cybersécurité, régulation du secteur numérique, contrôle des exportations...).

La **coopération économique, qui est déjà très dynamique, peut encore se renforcer**. Des synergies sont possibles y compris dans les secteurs stratégiques, comme le montre l'exemple d'Intel, qui s'apprête à investir 80 milliards d'euros dans les dix ans pour la **fabrication de semi-conducteurs en Europe**, dans le cadre d'un plan d'action mis en œuvre par l'UE pour réduire sa dépendance dans ce domaine vis-à-vis des marchés extérieurs et notamment de la Chine.

Nous devons aussi poursuivre des **coopérations plus anciennes** comme la coopération spatiale, dont l'une des priorités à court terme est de garantir **l'interopérabilité entre le futur système Galileo de l'UE et le GPS américain**, mais qui, dans l'avenir, pourrait s'orienter avec profit vers **l'établissement de règles pour l'utilisation de l'espace**.

L'espace, un possible sujet de convergence entre l'UE et les États-Unis malgré des capacités très différentes

L'espace est un **domaine dans lequel les États-Unis prédominent sans conteste** et où ils encouragent le développement d'une approche (*New Space*) fondée sur la commercialisation de services (satellites, vols spatiaux...) et l'intervention d'acteurs privés. S'y affirment en outre les ambitions d'autres puissances, notamment la Chine, ce qui se traduit par des rivalités (course sino-américaine pour la conquête de la Lune) et des tensions (espionnage, essais de tirs anti-satellites...).

Dotée de moyens opérationnels plus modestes, **l'Europe ne s'inscrit pas dans cette compétition mais entend défendre son autonomie stratégique dans l'espace** (le règlement de l'UE sur l'espace¹ prévoit une préférence européenne pour les achats dans ce domaine). C'est le sens du projet *Secure Connectivity*, constellation souveraine de satellites en orbite basse qui, à la différence des projets privés américains comme *Starlink* de SpaceX, sera développé sur fonds publics et qui vise à sécuriser les communications (en offrant une redondance par rapport aux réseaux terrestres), à assurer une connectivité aux régions non couvertes et à surveiller le trafic spatial.

¹ Règlement (UE) 2021/696 du 28 avril 2021 établissant le programme spatial de l'Union européenne.

De fait, alors que l'espace est de plus en plus encombré, **l'une des aspirations de l'Union européenne porte sur la définition d'une réglementation des activités qui s'y déploient** (circulation, répartition des orbites, exploitation des ressources...), domaine où, du fait de leur prédominance, les États-Unis tendent à imposer leurs vues mais ont le souhait d'avancer collectivement. Soulignons qu'il existe un dialogue transatlantique sur la politique spatiale qui permet d'aborder ces questions.

C. PISTES POUR CONSOLIDER LA NOUVELLE DYNAMIQUE DE LA RELATION FRANCO-AMÉRICAINE

La France est un **partenaire de référence pour les États-Unis**, du fait de son statut de puissance nucléaire, de membre permanent au Conseil de sécurité de l'ONU (seul membre permanent de l'UE) et son rôle de catalyseur au plan européen.

Dans le domaine militaire notamment, la France est perçue comme un **allié robuste et complet**. Dotée d'un outil militaire crédible, reposant sur une trajectoire budgétaire solide qui lui permet de se moderniser, elle a la capacité d'être nation-cadre d'une opération d'envergure (Barkhane) et de produire des effets militaires majeurs (comme les frappes menées en Syrie en 2018 dans le cadre de l'opération Hamilton).

Elle a aussi la capacité de **produire un renseignement autonome** qu'elle échange au quotidien avec les États-Unis dans le cadre du « comité Lafayette », mis en place à la suite des attentats du 13 novembre 2015 en France. Dans ce cadre, nous contribuons à confirmer le renseignement américain.

A l'inverse, les États-Unis **sont pour nous un partenaire essentiel sur le plan militaire**.

Nous dépendons des Américains pour la **fourniture de capacités stratégiques** comme les drones MALE Reaper et certaines technologies rares comme les catapultes électro-magnétiques du porte-avion Charles de Gaulle.

Ils apportent à la France un **soutien indispensable au Sahel**, en termes de transport logistique et tactique, de ravitaillement aérien, d'ISR¹ et de renseignement en matière de lutte contre le terrorisme.

En termes opérationnels, tout engagement significatif est inconcevable sans les États-Unis, qu'il s'agisse de transport logistique, d'imagerie, de ciblage, de renseignement...

¹ ISR : intelligence surveillance et reconnaissance.

Les échanges bilatéraux en matière d'armement

Le montant des exportations vers les États-Unis et celui des acquisitions françaises s'équilibrent en moyenne aux alentours de **300 millions d'euros par an**, en dehors de **pics liés à des achats dans le cadre des Foreign Military Sales (FMS)** de matériels emblématiques non accessibles en France ni en Europe : drones Reaper (505 millions de dollars en 2015), avions de transport C 130J de l'escadron franco-allemand (820 millions de dollars en 2016), avions de guet aérien E-2D (1,3 milliard de dollars en 2020), ou encore catapultes et système de brins d'arrêt de notre futur porte-avions.

Par ailleurs, la France se procure principalement des **équipements destinés à assurer l'interopérabilité avec les Alliés de l'Otan** : composants cryptographiques pour les systèmes de liaison MIDS et pour les systèmes de GPS militaires.

À travers ces achats, **la France est reconnue comme un client exigeant mais sérieux**. La rigueur de son système de conduite de programmes, incarné par la DGA, et l'emploi de ses forces armées sur les théâtres d'opération contribuent grandement à la crédibilité de la France aux yeux des Américains.

Réciproquement, la dernière acquisition de grande ampleur de matériels français par les États-Unis remonte à l'achat, dans les années 2010, de 463 hélicoptères UH-72 Lakota (dérivé militarisé de l'EC145) assemblés aux États-Unis. Les États-Unis ont fait part de leur intérêt pour certains systèmes français (dont le canon CAESAR). L'avion européen MRTT est un candidat potentiel, en association avec l'industriel Lockheed-Martin, pour le remplacement des avions ravitailleurs américains dans les prochaines années.

Les États-Unis acquièrent également auprès d'entreprises françaises divers composants et sous-systèmes, par exemple des sonars Captas de Thales pour leurs frégates ou des viseurs optroniques Paseo de Safran.

Source : Direction générale de l'armement

Certes, notre pays est parfois un peu complexé dans sa relation avec les États-Unis face à la « relation spéciale » revendiquée par le Royaume-Uni et au poids économique et politique de l'Allemagne.

Un sondage conduit dans le cadre d'une étude sur les relations transatlantiques conduite en 2021 par le *German Marshall Fund*¹ révélait de fait que **pour les Américains, la puissance la plus influente en Europe est le Royaume-Uni** (48 % des personnes interrogées) suivi de l'Allemagne (23%), la France arrivant en troisième position, loin derrière (9%).

Il ressort de nos auditions que l'image que les Américains ont de la France est assez contradictoire. D'une part, elle est perçue comme un partenaire fiable, respecté au plan militaire et écouté au plan international. D'autre part, la France est souvent soupçonnée de jouer sa propre carte et de chercher à affaiblir l'OTAN, en particulier lorsqu'elle plaide pour l'autonomie stratégique et la défense européenne.

C'est une perception qui nous dessert et que nous devons nous attacher à corriger en insistant et en **communiquant davantage sur le fort engagement de la France au sein de l'OTAN** (en particulier, la contribution qu'elle a récemment apportée au renforcement du flanc est : présence durable en Estonie, opérations de défense aérienne en Pologne, rôle de

¹ *Transatlantic trends, German Marshall Fund, 7 juin 2021.*

nation-cadre en Roumanie...). Nous devons aussi montrer **de manière très concrète** qu'il est possible de soutenir à la fois celle-ci et la défense européenne.

Après les soubresauts provoqués par l'affaire Aukus, **la relation bilatérale entre la France et les États-Unis est repartie sur de bonnes bases**, les deux pays s'étant engagés, à travers la Déclaration conjointe de Rome :

- à tenir des **consultations** systématiques et approfondies sur toutes les politiques et initiatives ayant des implications stratégiques ;

- à développer des **coopérations dans des domaines stratégiques** (énergies propres, espace, cybersécurité, technologies émergentes et commerce militaire) ;

- à **accroître leur coopération au Sahel** avec, de la part des États-Unis, le déploiement de nouveaux moyens.

À l'avenir, il nous faut **entretenir la dynamique née de la mise en place des groupes de travail bilatéraux** sur nos coopérations stratégiques.

Les attentes de la France sont particulièrement fortes à l'égard de celui consacré au commerce militaire.

En ce qui concerne **l'application des réglementations ITAR sur les matériels de guerre et EAR sur les biens à double usage**, nous souhaitons une plus grande réactivité de l'instruction des demandes et une plus grande transparence sur les motifs de refus.

Des progrès sont également attendus en matière de **contrôle des investissements étrangers**, qui entravent significativement la capacité d'accès de nos industriels au marché américain.

Par ailleurs, nous devons développer **davantage nos échanges concernant l'interopérabilité**, en faisant primer les intérêts opérationnels sur les considérations commerciales. En effet, le maintien de l'interopérabilité avec les matériels américains, particulièrement entre le F35 et le Rafale, conditionne la capacité de la France à participer à des opérations avec ses alliés dans le futur. A l'heure où les États-Unis se lancent dans une course technologique avec la Chine et vont moderniser à grande vitesse leurs systèmes d'armes et centres de commandements, il s'agit d'un enjeu essentiel.

La France souhaiterait poursuivre et approfondir la **coopération bilatérale en matière d'innovation de défense**, domaine auquel nos deux pays accordent une grande importance. La *National Security Strategy* met ainsi l'accent sur la captation d'idées innovantes et de technologies de rupture (5G, quantique, micro-électronique, intelligence artificielle, hypersonique).

Dans le domaine spatial, où notre coopération avec les États-Unis est ancienne et fructueuse (suivi des objets et débris en orbite, programmes d'observation de la terre), de nouvelles perspectives viennent d'être ouvertes avec la **signature par la France, le 7 juin 2022, des accords Artemis** d'exploration pacifique de l'espace.

La signature par la France des accords Artemis

Lancés le 13 octobre 2020 par les États-Unis, les accords d'Artemis sont un traité international qui vise à établir des **règles dans la perspective d'un retour d'astronautes sur la Lune**. Ils ont été signés à ce jour par **20 États** (dont désormais la France), parmi lesquels ne figurent ni la Chine, ni l'Inde, ni la Russie.

En signant le 7 juin dernier la déclaration des accords d'Artemis, la France réaffirme son attachement au cadre universel établi par le traité sur l'espace de 1967, dont ils se veulent un prolongement, ainsi qu'à l'établissement d'un régime juridique international sur cette question.

Cette démarche devrait offrir de nouvelles opportunités à l'industrie et à la recherche et permettre d'approfondir des coopérations déjà existantes.

Il en est de même s'agissant du **spatial militaire**, les États-Unis se montrant intéressés par la stratégie spatiale française. Nos deux pays ont récemment signé deux accords permettant l'échange de données relatives à la connaissance de la situation spatiale. En outre, la France a rejoint en 2020 l'initiative de coopération spatiale interalliée, *Combined Space Operations*, destinée à coordonner les efforts des pays dits « Five Eyes » (États-Unis, Royaume-Uni, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande) et de l'Allemagne.

D. ENFIN, L'EUROPE ET LES ÉTATS-UNIS DOIVENT RETISSER DES LIENS HUMAINS PROFONDS

Face au constat d'une **distanciation culturelle et d'un relâchement des liens humains entre les États-Unis et l'Europe** et pour des raisons liées à la démographie, au renouvellement des générations, nous préconisons de **multiplier les échanges et les contacts et de favoriser aussi une meilleure acculturation des élites américaines à l'Europe**. Il ressort de nos auditions qu'un nombre croissant d'entre elles connaissent mal l'Europe et en particulier l'Union européenne et ses institutions, ce qui peut expliquer une tendance des États-Unis à privilégier parfois les relations bilatérales avec les États-membres.

Il faut encourager une meilleure **connaissance du fonctionnement de l'Union européenne et de ses champs d'intervention** par l'administration américaine, les experts, les *thinks tanks*, grâce à des programmes d'échanges et de stages au niveau européen.

Les **échanges interparlementaires** peuvent aussi jouer un rôle et mériteraient d'être davantage développés, notamment au niveau des États membres, car ils constituent un canal privilégié pour clarifier des positions, confronter des opinions, déconstruire des idées reçues... Ils permettraient aussi aux parlementaires français (et européens) de mieux comprendre le processus complexe de la production de la politique étrangère américaine. Par ailleurs, il pourrait être judicieux de prévoir que des parlementaires suivent les échanges qui se déroulent au niveau du Conseil du Commerce et des Technologies, particulièrement en ce qui concerne la définition des normes et standards.

Nous devons **appuyer et valoriser les *thinks tanks* et les associations** qui, comme la Commission Fullbright, encouragent le développement des échanges interpersonnels et le partage des idées et des valeurs.

Enfin, l'accent pourrait être mis davantage sur les **questions mémorielles pour revitaliser les liens historiques** qui unissent la France, l'Europe et les États-Unis.

CONCLUSION

La dynamique des relations transatlantiques est aujourd'hui meilleure qu'elle ne l'a été il y a quelques années. Le réengagement militaire américain en Europe du fait de la guerre en Ukraine est significatif. Mais, **outre le fait que le rapprochement américain n'est peut-être pas tout à fait désintéressé, il n'est pas sûr qu'il puisse être maintenu durablement**, pour des raisons stratégiques, budgétaires voire politiques.

Aussi la conclusion que nous tirons de ces travaux est que, tout en consolidant ses relations avec les États-Unis, l'Europe ne doit pas perdre de vue **l'objectif d'affirmer sa puissance et son autonomie stratégique ainsi que la défense de ses propres intérêts**. "*Amis, alliés mais pas alignés*", telle est, en nous inspirant d'une formule prononcée par Hubert Védrine, ancien ministre des affaires étrangères, lors de son audition, **la ligne que nous proposons en vue de relations transatlantiques plus équilibrées**.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 6 juillet 2022, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport d'information de M. Pascal Allizard, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. André Gattolin, Yannick Vaugrenard et Alain Cazabonne sur les grandes orientations de la politique étrangère américaine.

M. Christian Cambon, président. - Nous examinons ce matin un rapport d'information sur les grandes orientations de la politique étrangère américaine.

M. Pascal Allizard, rapporteur. - Le rapport que nous vous présentons aujourd'hui est le fruit d'un travail que nous menons depuis mars dernier sur les orientations de la politique étrangère américaine et les relations transatlantiques, et qui nous a conduits à organiser un grand nombre d'auditions de diplomates, de chercheurs et d'experts. En outre, nous avons effectué fin mai à Bruxelles un déplacement comportant une intéressante séquence consacrée à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), au cours de laquelle nous avons échangé avec notre représentation permanente ainsi qu'avec la représentation permanente américaine, et une séquence, très riche également, consacrée à l'Union européenne, au cours de laquelle nous avons échangé avec deux services de la Commission européenne, la direction générale du commerce (DG Trade) et la direction générale de l'industrie de défense et de l'espace (DG Defis), ainsi qu'avec le Service européen d'action extérieure (SEAE) et des parlementaires européens.

Notre collègue André Gattolin s'excuse de ne pouvoir être présent, mais nous allons vous lire son intervention :

L'arrivée de Joe Biden au pouvoir à partir de janvier 2021 s'est accompagnée d'une volonté de renouveau de la politique étrangère américaine et de réparation, après les dégâts de l'ère Trump. Celle-ci avait été marquée par un repli prononcé des États-Unis sur leurs intérêts nationaux, reflété par la devise « *America first* », une rupture brutale avec le multilatéralisme, la dénonciation d'engagements internationaux majeurs comme l'accord de Paris sur le climat et l'accord sur le nucléaire iranien, et une défiance vis-à-vis des partenariats avec les alliés traditionnels, notamment l'OTAN.

Prenant le contrepied de cette politique unilatérale, Joe Biden veut restaurer le rôle et le leadership des États-Unis dans le système international et réaffirmer leur engagement dans la défense du multilatéralisme et des valeurs libérales et progressistes, une attention particulière étant portée aux enjeux globaux, comme la santé, le climat ou le droit international

humanitaire. Dès les premières semaines de sa présidence, il annonce le retour des États-Unis dans l'accord de Paris sur le climat, à l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et au Conseil des droits de l'homme de l'ONU. Le rôle central de la diplomatie, préférée au recours à la force et à la coercition, est rétabli. Les liens avec les alliances sont resserrés : en Europe, le président américain renoue avec l'OTAN et réaffirme l'engagement de son pays à garantir la sécurité collective fondée sur l'article 5. En Asie, il réactive les alliances traditionnelles avec le Japon, la Corée du Sud, les Philippines, ou encore l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (Asean). Il en lance de nouvelles, comme le partenariat militaire et sécuritaire avec le Royaume-Uni et l'Australie dénommé Aukus (*Australia, United Kingdom, United States*) et le QUAD (pour *Quadrilateral Security Dialogue*) avec l'Inde, l'Australie et le Japon, qu'il transforme en une plateforme de coopération multidimensionnelle ayant vocation à évoquer des sujets aussi divers que l'impact économique et sanitaire du Covid-19, et notamment les vaccins, le changement climatique, les technologies critiques...

Enfin, Joe Biden veut s'appuyer sur les démocraties dans le monde pour défendre un modèle de gouvernement menacé à la fois à l'extérieur, par les régimes autoritaires, et à l'intérieur par la montée des populismes, l'assaut contre le Capitole le 6 janvier 2021 ayant à cet égard constitué un véritable traumatisme pour le pays.

Cette volonté de l'administration Biden de renouer avec une politique étrangère multilatérale et coopérative au plan international ne doit cependant pas occulter la permanence de tendances de fond et d'invariants.

La première tendance est la priorité accordée aux questions d'ordre intérieur, dans un pays qui a payé un lourd tribut sanitaire et économique au Covid-19. La politique étrangère passe au second plan et surtout doit être une « politique étrangère pour les classes moyennes », chaque décision diplomatique devant être prise en fonction des conséquences qu'elle peut avoir sur l'emploi et les intérêts économiques des Américains. Cela explique le peu d'empressement de la présidence Biden à renouer avec le multilatéralisme commercial et l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Le libre-échange suscite désormais une grande méfiance, de même que la signature d'accords commerciaux.

La deuxième tendance de fond, étroitement liée à la première, est la confirmation du mouvement de repli des États-Unis, et notamment de la volonté de mettre fin aux guerres sans fin. En effet, l'échec et le coût des interventions militaires en Irak et en Afghanistan, qui auront à elles deux coûté quelque 5 500 milliards de dollars, ainsi que leur rejet dans l'opinion publique américaine, imposent de mettre fin à ces interventions de longue durée. C'est ce que fait Joe Biden quand il décide, conformément au plan acté par son prédécesseur, de retirer à l'été 2021 les troupes américaines présentes en Afghanistan, sans concertation avec les alliés, qui en avaient trois fois plus sur le terrain et qui ont dû suivre le mouvement dans la précipitation.

Le repli américain se lit aussi dans le positionnement à l'égard du Moyen-Orient qui, en dépit de l'alliance traditionnelle avec Israël et des préoccupations vis-à-vis de l'Iran, ne semble plus au coeur des priorités américaines. Il en est de même en ce qui concerne l'Afrique et dans une moindre mesure, l'Amérique latine.

Néanmoins, ce repli s'explique aussi par le souci de concentrer les ressources et l'attention américaines sur ce qui constitue une autre tendance de fond : la rivalité stratégique avec la Chine. Sur ce plan, la continuité avec la politique de Donald Trump est complète, Joe Biden n'étant d'ailleurs pas revenu sur les nombreuses sanctions décidées par son prédécesseur. La Chine est décrite comme la principale menace par l'ensemble des documents stratégiques américains. La compétition avec ce pays est globale, elle se déroule sur les plans stratégique et militaire comme économique et technologique, puisque les États-Unis se lancent dans une course technologique et vont investir 117 milliards de dollars en 2022 dans la recherche et le développement, mais aussi sur le terrain du droit et des valeurs - droits de l'homme, droit international, démocratie - qui sont menacés par le révisionnisme chinois.

Les grandes orientations de la politique étrangère de l'administration Biden doivent se lire aussi au travers du prisme de l'enjeu chinois. Le réinvestissement des instances multilatérales vise à reconquérir le terrain laissé à la Chine après quatre années de retrait américain sous la présidence Trump. De même les alliances nouées en Asie visent à contrer les ambitions de la Chine dans la région, l'objectif du QUAD étant de garantir un « Indo-Pacifique libre et ouvert ».

Dans ce contexte, la question de Taïwan, qui concentre les tensions ces derniers mois, est cruciale pour les États-Unis tant au plan géostratégique - la conquête de l'île par la Chine lui ouvrirait la voie à une possible domination sur le Pacifique - qu'au plan économique : Taïwan, qui assure 21% de la production mondiale de puces électroniques, représente une part déterminante de l'approvisionnement américain. Les États-Unis ont récemment renforcé leur engagement à défendre Taïwan en cas d'attaque et ont engagé des négociations commerciales bilatérales avec Taipei.

Comme l'a indiqué le secrétaire d'État Antony Blinken dans sa présentation de la politique américaine vis-à-vis de la Chine le 26 mai dernier, la rivalité stratégique avec la Chine s'inscrit dans la durée, mais les dix prochaines années seront décisives.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. - Au regard de ces grandes tendances, comment évoluent les relations transatlantiques, qui étaient devenues très compliquées sous la présidence Trump ?

De manière générale, on constate une amélioration des relations avec les pays européens, Joe Biden ayant, là encore, joué la carte de l'apaisement. Après un sommet entre l'Union européenne et les États-Unis le 15 juin 2021,

plusieurs différends commerciaux, très envenimés, avec des sanctions dans les deux sens, ont trouvé une solution, notamment le contentieux entre Airbus et Boeing et la question des importations d'aluminium et d'acier. Les États-Unis ont aussi renoncé à nous appliquer des sanctions en réaction aux taxes nationales sur les services numériques, en contrepartie d'un accord international négocié au sein de l'OCDE pour taxer les multinationales. Certes, cette dynamique positive a failli s'enrayer lors de deux épisodes de tensions survenus à la fin de l'été 2021, le premier lié au retrait précipité d'Afghanistan, qui a placé nos voisins européens dans une situation inconfortable, le second causé par l'annonce du partenariat Aukus impliquant la dénonciation par l'Australie du fameux « contrat du siècle » français pour la fourniture de sous-marins conventionnels et qui a déclenché une crise diplomatique inédite entre Paris et Washington.

Heureusement, la France, qui a légitimement protesté, avec le soutien de l'Union européenne, a su mettre à profit cette crise pour relancer la relation bilatérale. Elle a en effet obtenu, outre des excuses, la mise en place d'un dialogue nourri sur différents sujets parfois constitutifs d'irritants, comme le contrôle export, à la fois au niveau national mais aussi au plan européen, dans le cadre du Conseil du commerce et des technologies (CCT), qui s'est imposé comme un outil privilégié de dialogue transatlantique, auquel les États-Unis accordent une grande importance. En outre, la France a obtenu l'inscription dans la Déclaration conjointe de Rome du 29 octobre 2021, adoptée en marge du G20, d'une reconnaissance de la contribution positive de la défense européenne à la sécurité transatlantique, en complément de l'OTAN, ce qui est une avancée notable.

Mais c'est surtout la guerre en Ukraine qui, depuis février dernier, a contribué à rapprocher les États-Unis et l'Union européenne, que ce soit pour l'adoption et l'application du plus sévère régime de sanctions jamais mis en place, ou pour les échanges quotidiens rendus nécessaires par la gestion de la crise, à l'occasion de laquelle, pour la première fois, l'Union européenne a décidé de financer une assistance militaire.

De fait, ce conflit a aussi entraîné un réengagement politique et militaire des États-Unis sur le continent européen, sans doute au-delà de ce qu'ils auraient imaginé.

Ce réengagement s'effectue de deux manières. D'abord, par un soutien massif à l'Ukraine, d'un montant total de 43 milliards d'euros, dont au moins la moitié d'aide militaire directe. Ensuite, par un renforcement de la posture de l'OTAN, pour dissuader la Russie, ce qui se traduit notamment par une hausse inédite depuis la fin de la Guerre froide du nombre de soldats américains en Europe - qui s'est accru de 20 000 hommes, pour un total de 100 000 - et l'appui aux mesures décidées au récent sommet de Madrid, comme le renforcement des groupements tactiques multinationaux sur le flanc est, de la force de réaction rapide et des forces à haut niveau de préparation.

Malgré cet assouplissement des relations avec l'Union européenne et ce rapprochement imposé par l'agression russe de l'Ukraine, nous voulons souligner que les relations des États-Unis avec l'Europe demeurent teintées d'ambivalence, voire sont déséquilibrées, pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, si la demande de partage du fardeau, thème récurrent des relations transatlantiques, n'a pas disparu, le projet de défense européenne, qui vise pourtant à répondre à cette exigence, continue à susciter de la méfiance. Il est vrai qu'à ce jour, seuls neuf des 30 pays membres de l'OTAN ont atteint les 2 % du PIB consacrés à la défense. La France en est proche, à 1,9 %, mais l'Allemagne, par exemple, n'est encore qu'à 1,44 % - avant l'annonce récente des 100 milliards d'euros d'investissement.

Dans le même temps, malgré le début d'ouverture dont feraient preuve certains responsables dans l'administration, l'état d'esprit dominant, notamment au Pentagone et à l'OTAN, est que l'effort de défense des Européens ne peut se concrétiser autrement que dans le cadre de l'OTAN, et de préférence au travers de l'achat de matériels américains. Les États-Unis vendent ainsi avec une grande facilité leurs armements à des alliés qui s'octroient en même temps la garantie de sécurité de l'article 5 du traité de Washington. Entre 2007 et 2016, près des deux tiers des achats européens d'armes ont été effectués hors de l'Union européenne, principalement aux États-Unis. Cette concurrence exacerbée que les États-Unis nous livrent pour les contrats d'armement est très préjudiciable aux grands projets structurants pour l'avenir de la défense européenne, comme le système de combat aérien du futur (SCAF) et le système principal de combat terrestre (MGCS). Elle est un obstacle majeur à la construction d'une défense européenne, qui nécessite de prendre appui sur une base industrielle et technologique de défense (BITD) solide et autonome.

Il est vrai que les États-Unis Washington ont toujours manifesté de la réticence à l'égard de ce projet, considéré comme concurrent de l'OTAN. Ils se montrent ainsi très méfiants à l'égard des initiatives européennes de défense comme le Fonds européen de défense (FED), qu'ils soupçonnent de viser à leur restreindre l'accès au marché européen de défense et dans lesquelles ils cherchent absolument à entrer. C'est ainsi qu'ils ont obtenu récemment une perspective de coopération avec l'Agence européenne de défense (AED), dont il ne faudrait pas qu'elle soit une nouvelle porte ouverte à l'application de la réglementation ITAR (*International Traffic in Arms Regulations*). De fait, le marché européen de la défense reste ouvert, peut-être trop, et l'est en tout cas beaucoup plus que le marché américain.

M. Pascal Allizard, rapporteur. - Deuxième bémol ou réserve que nous formulons, l'approche américaine de l'Europe - qu'il s'agisse de l'OTAN ou de l'Union européenne (UE) - n'est pas dénuée d'arrière-pensées et s'inscrit pleinement dans la stratégie de compétition avec la Chine.

C'est particulièrement explicite dans le cadre de l'OTAN, où les États-Unis redoublent d'efforts depuis des mois pour que la Chine soit prise en compte comme une menace. Au final, si le nouveau concept stratégique de l'OTAN adopté à Madrid renforce la caractérisation de la menace russe, qualifiée de « menace la plus importante et la plus directe pour la sécurité des Alliés et la stabilité dans la région euro-atlantique », il mentionne aussi, pour la première fois, la Chine et les défis posés par celle-ci.

Washington ne déconnecte pas la guerre qui se déroule en Ukraine de la rivalité stratégique avec la Chine mais lie au contraire étroitement les deux dossiers. Le soutien des États-Unis à l'Ukraine est aussi un message vis-à-vis de Pékin et une mise en garde contre toute tentation de la Chine de s'en prendre à Taïwan.

De la même manière, l'intérêt porté par l'administration Biden aux institutions européennes pourrait être aussi lié à la perspective de développer avec l'UE des coopérations renforçant le positionnement américain face à la Chine.

Il s'agit là d'une différence essentielle avec l'administration Trump, qui privilégiait une approche unilatérale. L'objectif de l'administration Biden est d'amener l'UE à former un front commun avec les États-Unis face à la Chine.

Cela transparaît tout particulièrement dans la manière dont les États-Unis perçoivent le Conseil du commerce et des technologies, qui pour eux doit surtout servir à faire pression sur Pékin et à contrer l'influence économique chinoise, par exemple par une approche commune de l'Union européenne et des États-Unis sur la question des normes et standards en matière de nouvelles technologies.

Par ailleurs, les États-Unis s'impliquent particulièrement dans les dialogues avec l'UE sur l'Indo-Pacifique et sur la Chine et se montrent désireux d'avancer dans la recherche de synergies entre l'initiative américaine « *Build back better for the world* » et l'initiative européenne « *Global Gateway* », qui se présentent toutes deux comme des alternatives à l'initiative chinoise « *One Belt, One Road* » (OBOR).

Le dernier bémol que nous voyons dans les relations transatlantiques actuelles se rapporte au volet économique.

Certes, les relations économiques entre l'Union européenne et les États-Unis sont particulièrement denses, non seulement au plan commercial, puisqu'elles représentent 42 % du commerce mondial, mais plus encore en termes d'investissements directs croisés : les investissements directs à l'étranger (IDE) réalisés aux États-Unis représentent environ 60 % du total des IDE européens, et réciproquement.

Cependant, les tensions et déséquilibres perdurent, en particulier ceux liés au protectionnisme. Le marché américain reste ainsi difficile à

pénétrer pour les entreprises européennes et la tendance se durcit, notamment en ce qui concerne l'accès aux marchés publics. Le contrôle des exportations exercé par l'administration américaine constitue un autre sujet difficile. S'il vise en principe les entreprises exportatrices américaines, il fait l'objet d'une application extraterritoriale pénalisante pour les entreprises européennes. C'est particulièrement vrai en matière d'exportations de biens sensibles, avec les réglementations américaines ITAR pour les matériels d'armement et EAR (pour *Export Administration Regulations*) pour les biens à double usage, qui sont une source régulière de frictions avec la France.

Un autre irritant majeur de nos relations est, bien entendu, celui des sanctions extraterritoriales, qui tendent à empêcher des entreprises étrangères de commercer avec les pays qu'elles visent. Ces sanctions, on le sait, donnent lieu au paiement d'amendes très élevées. En 2015, BNP Paribas a dû payer 9 milliards de dollars pour avoir violé des embargos. À cela s'ajoutent la perte d'opportunités commerciales et le coût croissant des dépenses de conformité, destinées à réduire l'exposition au risque. Au-delà de leurs objectifs de politique étrangère, ces sanctions sont aussi souvent un moyen de pénaliser des entreprises concurrentes des entreprises américaines.

Enfin, de manière générale, les lois extraterritoriales américaines, qui permettent aux États-Unis de capter de l'information à l'étranger, sont une préoccupation pour les Européens. Cela vaut dans tous domaines : économique, militaire et spatial, numérique...

Il y aurait bien d'autres sujets à aborder, notamment la domination du secteur numérique européen par les Gafam (*Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft*) et la question de la souveraineté numérique : je vous renvoie pour cela au rapport.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. - À la lumière des grandes tendances que nous avons essayé de dégager, quelles recommandations formulons-nous concernant nos relations transatlantiques ? Celles-ci s'organisent autour de deux grands axes.

D'une part, l'Union européenne doit continuer à s'affirmer comme puissance et à affirmer son autonomie stratégique vis-à-vis des États-Unis.

Plusieurs séquences récentes ont montré que, lorsque l'Union européenne se montre ferme et unie, lorsqu'elle s'affirme comme puissance politique, elle est prise au sérieux par les États-Unis et marque des points. Elle doit continuer dans cette voie et défendre sa singularité et ses intérêts, qui ne recouvrent pas exactement ceux de son allié américain. Nous en tirons trois conclusions.

Premièrement, l'Union européenne doit se garder de tout alignement stratégique systématique sur les États-Unis en ce qui concerne la Chine.

Certes, elle ne peut rester totalement neutre car elle partage avec les États-Unis des valeurs - les droits fondamentaux, les libertés, la démocratie - qu'elle doit défendre aux côtés de son allié.

Par ailleurs, lorsque des convergences existent, il faut en tenir compte et chercher à les articuler, comme cela semble être le cas s'agissant des deux projets américain et européen alternatifs au projet OBOR chinois.

En revanche, l'Europe ne doit pas se laisser entraîner dans une logique d'opposition systémique à la Chine, car elle n'a pas exactement les mêmes intérêts économiques et géopolitiques et doit conserver une marge d'action autonome.

De fait, l'Union européenne est un partenaire économique majeur de la Chine et n'est pas prête à un découplage total avec celle-ci. Par ailleurs, un dialogue - fût-il critique - avec Pékin est nécessaire pour faire face à des enjeux mondiaux tels que le changement climatique, le développement ou encore la non-prolifération des armes de destruction massive.

L'Europe doit aussi garder une certaine distance pour pouvoir dialoguer tant avec la Chine qu'avec les pays ou régions du monde qui refusent de choisir un camp.

La deuxième conclusion que nous tirons est qu'il faut accélérer la montée en puissance de la défense européenne.

Certes, sur ce plan, nous avons beaucoup avancé ces derniers mois du fait de la guerre en Ukraine. L'adoption de la Boussole stratégique le 21 mars dernier a été suivie de la présentation, le 18 mai 2022, du plan de la Commission et du Haut Représentant de l'Union européenne sur les lacunes capacitaires de l'Union en matière de défense. Ce plan, qui nous a été présenté par la toute récente DG Defis lors de notre déplacement à Bruxelles, entend remédier au retard accumulé par les pays européens en matière d'investissement de défense, estimé à 270 milliards d'euros depuis 2006, et stimuler et structurer la BITD européenne par une incitation au regroupement des achats de défense et un soutien à l'innovation. Nous saluons cette dynamique positive qui, à notre sens, doit continuer à être une priorité de l'agenda de souveraineté stratégique européenne.

L'enjeu est de taille : il s'agit en effet d'orienter les dépenses rendues possibles par la hausse significative des budgets de défense récemment décidée par les États membres, d'un montant de l'ordre de 200 milliards d'euros, en faisant en sorte qu'elles bénéficient d'abord à l'industrie de défense européenne plutôt qu'à des achats d'armements américains sur étager, qui n'aideraient en rien celle-ci à se développer.

Nous devons sensibiliser nos partenaires européens, notamment les plus atlantistes, à cet enjeu. Une attention particulière devra être portée à l'Allemagne, compte tenu de l'importance du budget qu'elle prévoit pour moderniser ses capacités militaires. Si Berlin a confirmé son engagement en

faveur des grands projets capacitaires européens, l'annonce de sa décision d'acheter des F35 américains pour remplacer ses Tornado quelques jours seulement après celle de créer un fonds spécial de 100 milliards d'euros a jeté un trouble. Nous devons donc chercher à maintenir un dialogue étroit avec l'Allemagne.

Par ailleurs, il faut nous attacher à faire comprendre aux États-Unis, par un travail soutenu de communication et de pédagogie, que le renforcement des efforts européens en matière de défense n'affaiblit pas l'OTAN mais qu'au contraire il contribue aussi à la renforcer, les capacités militaires supplémentaires étant disponibles aussi bien pour l'OTAN que pour l'UE. En outre, il est dans l'intérêt des États-Unis que l'Europe soit dotée d'une capacité d'action propre qui lui permette d'intervenir sur des théâtres ou dans des situations où ceux-ci ne voudraient ou ne pourraient intervenir du fait d'autres priorités.

Certes, il y a la question de la compétition pour les marchés d'armement. Sur ce point, nous devons nous efforcer de convaincre Washington que les États européens ne peuvent augmenter leurs budgets de défense sans en retirer des bénéfices pour leur industrie de défense et qu'ils ont par ailleurs besoin d'une industrie de défense européenne solide pour se doter de capacités militaires robustes dans la durée.

Par ailleurs, il nous semble important, pour une meilleure acceptation de la défense européenne par les États-Unis, mais aussi dans un souci d'efficacité, d'oeuvrer au renforcement de la coopération entre l'Union européenne et l'OTAN.

Pour conclure, nous souhaitons insister sur le fait que c'est maintenant que nous devons redoubler d'efforts en faveur de la défense européenne. D'une certaine manière, le réengagement actuel des États-Unis en Europe est une aubaine pour la défense européenne, un délai supplémentaire que nous devons mettre à profit pour nous organiser. Car le temps nous est compté : il n'est pas sûr que Washington puisse maintenir longtemps cet engagement à ce niveau, compte tenu de la priorité chinoise, sans parler du risque politique d'un retour du trumpisme au pouvoir.

M. Pascal Allizard, rapporteur. - Troisième conclusion, toujours sur le registre de l'Europe puissance : nous devons défendre plus fermement les intérêts économiques européens.

En premier lieu, il nous faut aussi chercher à obtenir un règlement définitif des différends commerciaux qui n'ont été que temporairement gelés, comme celui sur l'aluminium et l'acier, en ayant en tête le calendrier électoral aux États-Unis.

En outre, nous devons mieux nous défendre contre les sanctions économiques américaines et leur application extraterritoriale, en complétant et surtout en utilisant les outils juridiques dont nous disposons ou dont nous sommes en train de nous doter pour mieux nous protéger. Pour cela, il nous

faut mener à bien la révision, prévue en 2022, du règlement européen de blocage de 1996, avec comme priorités une simplification des procédures et un meilleur accompagnement des entreprises visées, afin d'empêcher la transmission de données sensibles.

L'instrument anti-coercition, qui devrait être prochainement adopté dans le cadre de la nouvelle stratégie de politique commerciale européenne, devrait quant à lui permettre prochainement à l'Union européenne de mettre en oeuvre des mesures de représailles proportionnées face à des pratiques coercitives.

Bien entendu, tout cela ne peut fonctionner sans fermeté et sans volonté politique de faire usage de ces instruments.

Par ailleurs, il nous faut anticiper les conséquences du découplage entre les États-Unis et la Chine sur nos chaînes de valeur. En effet, l'Europe pourrait à moyen terme voir ses exportations vers la Chine de produits comprenant des composants critiques d'origine américaine frappées de sanctions, et réciproquement côté chinois, l'Europe se retrouvant ainsi prise en étau. Des stratégies de redéploiements doivent être étudiées.

Enfin, les rapporteurs recommandent d'engager une véritable réflexion sur l'opportunité de faire de l'euro une monnaie internationale, afin de nous permettre de nous affranchir du recours au dollar dans nos échanges économiques avec les États-Unis.

C'est d'ailleurs ce que fait la Chine qui, après avoir déployé en début d'année à l'occasion des jeux Olympiques sa monnaie numérique, le e-yuan, sur son territoire, est en train de la propulser au plan international au travers d'une plateforme de monnaie numérique regroupant plusieurs banques centrales, dont celles de la Thaïlande et des Émirats arabes unis. L'objectif est, à terme, de concurrencer le dollar dans les transactions internationales et d'échapper au contrôle financier exercé par les États-Unis au travers du réseau de communications interbancaires Swift.

Promouvoir l'euro comme monnaie internationale permettrait, à notre sens, d'échapper à l'utilisation du dollar comme instrument de politique étrangère dans le cadre des sanctions extraterritoriales, mais aussi de réduire l'exposition de l'UE aux perturbations sur les marchés financiers américains et à la volatilité des taux de change.

Il paraît crucial d'engager maintenant cette réflexion, en explorant aussi la dimension numérique de la question monétaire - comme les États-Unis ont décidé récemment de le faire.

L'Union européenne a tout intérêt à mener sans tarder cette réflexion et à se doter d'une véritable stratégie monétaire au plan international si elle ne veut pas que l'euro soit distancié à la fois par le dollar et par le yuan.

Notre deuxième axe de recommandations, après celles visant à renforcer l'Europe puissance pour rééquilibrer nos relations transatlantiques,

porte sur la nécessité de poursuivre et d'approfondir le dialogue et les coopérations avec les États-Unis, qui demeurent un partenaire essentiel et notre principal allié.

Au plan européen, il existe de nombreux domaines où nous avons intérêt à poursuivre notre dialogue et approfondir nos coopérations avec les États-Unis.

C'est bien sûr le cas de la guerre en Ukraine, pour laquelle la coordination étroite devra être poursuivie pour évoquer des sujets tels que l'aide à l'Ukraine, les sanctions contre la Russie ou encore la nécessaire mise en place d'une traçabilité des armes livrées à l'Ukraine.

Nous avons également besoin de coopérer sur la gestion d'autres crises internationales ou régionales, à commencer par le dossier du nucléaire iranien.

Par ailleurs, il est dans l'intérêt de l'Union européenne, qui promeut une résolution des conflits par le droit, de chercher à réengager les États-Unis dans le multilatéralisme commercial, notamment en ce qui concerne la réforme de l'OMC.

Enfin, il faut mettre à profit le Conseil du commerce et des technologies pour ajuster nos positions, réduire les divergences et déminer de potentiels contentieux dans des domaines souvent techniques et sensibles, comme la cybersécurité, la régulation du secteur numérique ou le contrôle des exportations, et prendre une longueur d'avance sur les enjeux futurs.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. - La coopération spatiale entre les États-Unis et l'Union européenne a déjà une longue histoire. Un des enjeux actuels est de garantir l'interopérabilité entre le système Galileo de l'Union européenne, qui deviendra une réalité d'ici à deux ans, et le GPS américain. L'utilisation de satellites d'observation de la Terre pour soutenir l'action sur le changement climatique doit devenir une priorité partagée.

Il nous faut entretenir la dynamique née de la mise en place des groupes de travail bilatéraux dans le cadre de la relance de nos relations après l'affaire Aukus. Ceux-ci concernent, rappelons-le, les énergies propres, l'espace, la cybersécurité, les technologies émergentes - dans lesquelles nos coopérations sont significatives - et le commerce militaire.

En ce qui concerne le volet défense, les attentes de la France sont fortes, en particulier sur l'application des réglementations ITAR et EAR. Nous souhaitons une plus grande réactivité de l'instruction des demandes et une plus grande transparence sur les motifs de refus. Des progrès sont également attendus en matière de contrôle des investissements étrangers, qui entravent notre capacité d'accès de notre pays au marché américain. Par ailleurs, il est nécessaire de développer davantage nos échanges concernant

l'interopérabilité entre le F35 et les autres avions de chasse, en faisant primer les intérêts opérationnels sur les considérations commerciales.

La question de l'interopérabilité mérite une attention particulière à l'heure où les États-Unis se lancent dans une course technologique avec la Chine car ils vont moderniser à grande vitesse leurs systèmes d'armes et centres de commandements. Il nous faut rester dans le même train, ne pas décrocher, au risque de ne plus pouvoir conduire à l'avenir des opérations conjointes.

Notre coopération bilatérale de défense comporte d'intéressantes perspectives dans le domaine spatial, l'espace étant de loin le domaine dans lequel nous avons la meilleure coopération. La France intéresse particulièrement les États-Unis dans la mesure où elle dispose d'une gamme complète : lancement, production satellitaire, surveillance depuis l'espace. Nous entendons aussi poursuivre nos coopérations en matière d'innovation de défense.

Enfin, de manière plus générale, nous recommandons de mettre l'accent sur le développement des liens humains.

Face au constat d'une distanciation culturelle et d'un certain relâchement des liens humains entre les États-Unis et l'Europe, pour des raisons liées à la démographie, au renouvellement des générations, nous préconisons de multiplier les échanges et les contacts et de favoriser aussi une meilleure acculturation des élites américaines à l'Europe. Il ressort de nos auditions que beaucoup d'entre elles connaissent mal l'Europe et en particulier l'Union européenne et ses institutions, d'où une tendance à privilégier parfois les relations bilatérales avec les États membres. Il faut encourager une meilleure connaissance du fonctionnement de l'UE et de ses champs d'intervention par l'administration américaine et les experts, les *think tanks*, grâce à des programmes d'échanges et de stages.

Les échanges interparlementaires peuvent aussi jouer un rôle et mériteraient d'être davantage développés, notamment au niveau des États membres car ils constituent un canal privilégié pour clarifier des positions, confronter des opinions, corriger des idées reçues...

M. Christian Cambon, président. - Merci pour ce rapport passionnant et très complet, qui a nécessité de nombreuses auditions. Votre travail honore notre commission.

M. Pascal Allizard, rapporteur. - Je dois vous quitter dès à présent car je supplée notre président en accompagnant ce jour à Kiev le président Larcher.

M. Joël Guerriau. - Merci pour ce rapport de qualité, qui s'écarte de toute naïveté. Outre les 9 milliards d'euros payés par BNP Paribas, il y a eu le cas de l'Iran. Les accords conclus avaient ouvert ce pays vers le monde, vers l'Europe et en particulier vers la France, en raison des excellentes

relations entretenues sur le plan de l'amitié franco-iranienne. Des contrats de plusieurs milliards d'euros avec nos entreprises ont été jetés à l'eau lorsque le président Trump a décidé de rompre ces accords, ce qui a eu un impact considérable sur notre balance commerciale. Je me souviens aussi de la pression américaine pour nous empêcher de développer la carte bancaire à puce - jusqu'au jour où les Américains se sont emparés de cette invention française pour en faire une invention américaine...

M. François Patriat. - Les Américains ont été très allants sur la dureté des sanctions contre la Russie. Nous avons suivi, nous en payons le prix, mais quel est leur effet, exactement ?

M. Christian Cambon, président. - Cela mériterait que nous y consacrons un rapport. Nous aurons aussi à dresser un bilan du matériel militaire que nous avons envoyé en Ukraine. Pour les camions équipés d'un système d'artillerie (Caesar), nous sommes à la limite... C'est d'ailleurs ce qui explique l'évolution de la guerre : nombre d'États commencent à se préoccuper de ne pas entamer leurs stocks.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. - Le coût pour les entreprises de l'Union européenne des mesures extraterritoriales américaines en Iran a été estimé à 19 milliards d'euros, auxquels s'ajoutent quelques 4 milliards d'euros de pertes d'opportunités. C'est le cas en Iran mais aussi à Cuba, dont ADP et d'autres entreprises se sont retirées par crainte de sanctions américaines.

M. Pierre Laurent. - Il serait intéressant que nous procédions à une analyse des documents adoptés au sommet de Madrid, qui ouvrent une situation nouvelle.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. - En effet. Entre la Boussole stratégique et le Concept stratégique de l'OTAN, nous pouvons souligner certaines convergences. Nous n'avons guère auditionné d'Américains : notre rapport présente surtout une vision française. Nous savons bien que les questions d'autonomie stratégique et de défense européenne suscitent toujours une grande incompréhension, voire un rejet.

M. Jean-Marc Todeschini. - Ce rapport est très optimiste ! Je ne crois pas du tout en une relance de l'Europe de la défense, d'autant que la crise en Ukraine a relancé la présence américaine sur le continent européen, l'OTAN étant un vaste marché d'armes pour les États-Unis. La France est isolée, nous le voyons bien quand nous siégeons à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. Nous pouvons continuer de rêver, mais nos partenaires européens n'ont pas du tout l'intention de faire progresser l'Europe de la défense.

M. Christian Cambon, président. - C'est aussi le rôle du Sénat de tracer des perspectives !

M. Yannick Vaugrenard, rapporteur. - Les États-Unis d'Amérique ont deux obsessions : la montée en puissance économique et financière de la

Chine et le rattrapage de la classe moyenne américaine. Curieusement, les classes populaires sont absentes de leurs préoccupations, alors qu'elles sont susceptibles de se tourner vers des votes extrêmes ou de se détourner de la démocratie. Le positionnement international des États-Unis peut donc dépendre uniquement d'une partie d'une classe sociale.

Autre constat, on ne peut aujourd'hui considérer l'Europe comme unie d'un point de vue géographique. À la lumière du conflit ukrainien, il convient de distinguer les pays d'Europe de l'Est, membres relativement récents de l'Union, des pays « historiques ». Penser que les premiers puissent avoir confiance dans un système de défense européen est un doux rêve. Souvenons-nous qu'au début du conflit ukrainien, les États-Unis ont proposé au président ukrainien de l'exfiltrer, ce à quoi ce dernier a répondu qu'il n'avait nul besoin d'un taxi, mais d'armes. À elle seule, la proposition américaine signifiait que les États-Unis admettaient la possibilité qu'un État européen indépendant soit attaqué par un pays voisin et que s'ensuivent des modifications de frontières définies depuis des décennies. Le changement de positionnement des États-Unis tient selon moi, d'abord, à la résistance du peuple ukrainien. Compte tenu des craintes intériorisées par les pays de l'Europe de l'Est, une Europe de la défense me semble impossible : ces pays n'ont confiance qu'en l'OTAN et dans la force de frappe des États-Unis d'Amérique.

Dans ce contexte, quelle est notre capacité à nous défendre ? De toute évidence, le feu nucléaire ne suffit pas. Cela signifie que nous devons réfléchir très rapidement à une augmentation substantielle du budget de la défense si nous voulons véritablement garantir l'indépendance de notre pays. Il sera alors bien temps d'imaginer une évolution vers une Europe de la défense ou de coopération de défense, mais nous n'en sommes pas là. Dans la période actuelle, nous devons objectivement nous rendre compte que nos moyens de défense sont notoirement insuffisants.

M. Christian Cambon, président. - Cela justifie d'autant plus que nous nous penchions en détail, à la rentrée, sur ce que nous auront coûté, en termes de moyens de défense, les fournitures d'équipements militaires à l'Ukraine, question sur laquelle nous manquons encore de visibilité. J'observe que la France ne figure pas parmi les pays les plus généreux en la matière. Compte tenu du rythme hebdomadaire de consommation d'armes par les Ukrainiens, tous les pays donateurs devront répondre à la même question : comment faire face au désarmement de fait de l'Europe dans lequel nos pays sont parvenus ?

M. André Vallini. - À en croire les médias, l'Ukraine se plaint de ne recevoir que 20 % de ce qui lui a été promis...

M. Christian Cambon, président. - Tout le problème est là : les Ukrainiens demandent davantage et nous sommes au maximum de nos

capacités. Cela explique à mon sens le tournant auquel nous assistons dans la guerre, les Russes semblant en ce moment prendre l'avantage.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. - Nous avons tout de même ressenti cette fois une dynamique qui n'existait pas il y a trois ans, lorsque nous avons travaillé sur la défense européenne. Même si l'OTAN semble reprendre la main, une véritable volonté se fait jour, du moins à Bruxelles, de faire de la défense européenne une priorité. Peut-être s'agit-il d'un vœu pieux, mais cette vision est portée par la France, à juste titre me semble-t-il.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. - Nous devons être conscients du fait que la France n'a pas bonne presse auprès de l'OTAN, les propos sur l'« état de mort cérébrale » de l'organisation ayant évidemment nui à notre réputation.

Néanmoins, les choses sont en train de changer. Les déclarations du Président de la République au sommet de Madrid ont été très appréciées. Pendant des années, les Américains étaient assez peu présents à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. Aujourd'hui, ils reviennent, alors que la France peine à s'y faire entendre. Je lance ici un appel pour que les membres de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN y participent davantage.

M. Christian Cambon, président. - Au nom de la commission, j'en profite pour présenter à Joëlle Garriaud-Maylam tous nos vœux de réussite dans la campagne qui doit conduire à l'élection à la présidence de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. Elle a toutes les chances de présider cette assemblée.

La commission adopte, à l'unanimité, le rapport et en autorise la publication.

PERSONNES RENCONTRÉES À BRUXELLES LORS DU DÉPLACEMENT DES 23 ET 24 MAI 2022

OTAN

- **Mme l'Ambassadrice Muriel Domenach**, Représentante permanente de la France auprès de l'OTAN et **M. Alexandre Escorcia**, Représentant permanent adjoint ;
- **M. Gabriel Bernier**, Conseiller français au sein du cabinet du Secrétaire général de l'OTAN ;
- **Mme Rachel Ellehuus**, Représentante spéciale pour l'Europe du Secrétaire à la Défense ;
- **M. Rick Holtzapple**, Représentant permanent adjoint des Etats-Unis auprès de l'OTAN.

Union européenne

- **M. l'Ambassadeur Philippe Léglise-Costa**, Représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne ;
- **Mme l'Ambassadrice Claire Raulin**, Représentante permanente de la France auprès du Comité politique et de sécurité (COPS) ;
- **M. Benoît Cormier**, Représentant permanent adjoint de la France auprès du Comité politique et de sécurité (COPS) ;
- **M. Rupert Schlegelmilch**, Directeur adjoint chargé des Amériques, de l'agriculture et de la sécurité alimentaire à la Direction générale du commerce (DG Trade) de la Commission européenne ;
- **M. Brian Glynn**, Directeur Americas au Service européen d'action extérieure (SEAE) ;
- **M. Lukas Mandl**, député européen autrichien (Parlement européen) ;
- **M. Sven Mikser**, député européen estonien (Parlement européen) ;
- **M. Timo Pesonen**, Directeur général de l'Industrie de la Défense et de l'Espace (DG DEFIS) de la Commission européenne ;
- **M. Guntram Wolff**, Directeur du *think tank* Bruegel.

PERSONNES AUDITIONNÉES

Mercredi 16 mars 2022

- **M. Corentin Sellin**, professeur agrégé d'histoire, spécialiste des États-Unis ;

- **Mme Alexandra de Hoop Scheffer**, directrice de la recherche et directrice du Bureau de Paris du *German Marshall Fund of the United States* ;

- **M. François Heisbourg**, conseiller spécial à la *Fondation pour la recherche stratégique*.

Mardi 29 mars 2022

- **M. Manuel Lafont-Rapnouil**, directeur du Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS) au *Ministère de l'Europe et des affaires étrangères* ;

- **Mme Maud Quessard**, directrice du domaine euro-atlantique à l'*Institut de recherche stratégique de l'École militaire*.

Mercredi 6 avril 2022

- **Mme Laurence Nardon**, expert responsable du programme Amérique du Nord à l'*Institut français des relations internationales* ;

- **Mme Maya Kandel**, chercheuse associée, spécialiste des États-Unis au *Ministère de l'Europe et des affaires étrangères*.

Mercredi 13 avril 2022

- **Mme Magali Cesana**, cheffe du service des affaires bilatérales et de l'internationalisation des entreprises, **Mme Hannah Fatton**, adjointe au chef de bureau Bilat 3, en charge du suivi des relations avec les États-Unis, **M. Adrien Zakhartchouk**, chef du Bureau MultiCom1 (politique commerciale, stratégie et coordination), **M. Antonin Aviat**, chef du service économique régional à la *Direction générale du Trésor du Ministère de l'économie et des finances*.

Mercredi 20 avril 2022

- **M. Benjamin Haddad**, directeur du centre européen de l'*Atlantic Council*.

Lundi 25 avril 2022

- **M. Thibault Muzergues**, directeur du programme Europe de *l'International Republican Institute*.

Mardi 26 avril 2022

- **M. Guillaume Ollagnier**, chef du service Europe, Amérique du Nord et Action multilatérale (SEAM) à la *Direction générale des Relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du Ministère des armées*.

Lundi 9 mai 2022

- **M. Philippe Étienne**, Ambassadeur de France aux États-Unis, **M. Cyril Carcy**, attaché de défense à Washington au *Ministère de l'Europe et des affaires étrangères*.

Mercredi 11 mai 2022

- **M. Bernard Benhamou**, secrétaire général à *l'Institut de la Souveraineté Numérique* ;

- **M. Ali Laïdi**, chroniqueur intelligence économique à *France 24*.

Vendredi 13 mai 2022

- **M. Joël Barre**, délégué général pour l'armement au *Ministère des armées*.

Mardi 31 mai 2022

- **M. Camille Grand**, secrétaire général adjoint de l'OTAN pour l'investissement de défense.

Mercredi 1^{er} juin 2022

- **Mme Michèle Ramis**, directrice des Amériques et des Caraïbes, **M. Marin Sirakov**, sous-directeur d'Amérique du Nord au *Ministère de l'Europe et des affaires étrangères* ;

- **M. Hubert Védrine**, ancien ministre des affaires étrangères.