
**Vers un renouveau
du partenariat transatlantique ?
Les relations germano-américaines
sous Obama II**

Stormy-Annika Mildner

Henning Riecke

Claudia Schmucker

Juillet 2013

Comité d'études des relations franco-allemandes



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que la responsabilité des auteurs.*

Cette « Note du Cerfa » est publiée dans le cadre
du « Dialogue d'avenir franco-allemand », un projet mené
en coopération par le Comité d'études des relations franco-allemandes
de l'Institut français des relations internationales,
la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik et la

Robert Bosch Stiftung

Les activités de recherche, de secrétariat de rédaction et de publication
du Cerfa bénéficient du soutien de la Direction de la prospective du ministère
des Affaires étrangères et du Frankreich-Referat
de l'Auswärtiges Amt.



Directeurs de collection : Yann-Sven Rittelmeyer, Hans Stark

Traduction : Dorothee Cailleux

ISBN : 978-2-36567-183-5

© Ifri – 2013 – Tous droits réservés

Ifri
27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : accueil@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tél. : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : bruxelles@ifri.org

Site Internet : ifri.org

Auteurs

Stormy-Annika Mildner est chercheur senior et membre de la direction de la Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) à Berlin. Elle coordonne le projet de recherche « Concurrence sur les ressources rares ».

Elle est docteur en sciences économiques de la Freie Universität de Berlin et diplômée en économie politique internationale de la London School of Economics (LSE). Depuis 2007, elle est chargée de cours à la Hertie School of Governance à Berlin.

Henning Riecke dirige le programme « Relations transatlantiques » à la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) à Berlin. Il a rejoint la DGAP en 2000 en tant que responsable des groupes de recherche « Questions stratégiques », « Politique européenne » et « Problématiques mondiales futures ».

Il est docteur en science politique et diplômé de la Freie Universität de Berlin après avoir étudié la science politique, l'histoire, l'économie nationale et les relations internationales à Francfort-sur-le-Main et Berlin. Il a réalisé un postdoctorat au Weatherhead Center for International Affairs de l'université de Harvard portant sur la politique américaine en matière d'armement léger.

Claudia Schmucker dirige depuis 2002 le programme « Mondialisation et économie mondiale » à la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) à Berlin. Avant de rejoindre la DGAP, elle était responsable de projet au Center for International Cooperation à Bonn.

Elle est titulaire d'un doctorat en sciences économiques ainsi que d'une maîtrise en études nord-américaines (M.A.) de la Freie Universität de Berlin. Elle a également étudié à l'université Friedrich-Wilhelm de Bonn, au Elmira College (État de New York) et à l'université de Yale.

Résumé

Les conséquences de la crise économique et financière, les nouveaux rapports de force mondiaux, avec notamment une importance toujours plus grande de l'Asie, ainsi que les conflits et risques sécuritaires internationaux font de la coopération transatlantique en matière de politique de sécurité et de politique commerciale un enjeu majeur. Les partenaires européens et américains ont un intérêt mutuel face aux défis mondiaux auxquels ils ne peuvent plus faire face seuls. Dans ce cadre, compte tenu de son statut de première puissance économique européenne, l'Allemagne occupe un rôle particulier non seulement dans l'Union européenne (UE) mais également dans les relations avec les États-Unis.

Si les relations transatlantiques dans le domaine économique ont été mouvementées ces dernières années, l'ouverture des négociations sur le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) augure une intensification des échanges commerciaux. Dans ces négociations qui s'annoncent longues et difficiles, l'Allemagne a un rôle clé à jouer afin de servir de contrepoint à la France sur certaines questions et d'œuvrer pour des compromis.

En termes de politique de sécurité, bien que la coopération au sein et en dehors de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) soit très développée et que les relations germano-américaines soient plutôt bonnes, les divergences risquent de continuer à s'accroître. Au-delà du scandale PRISM, le manque croissant de capacités militaires et les différences d'approche entre les deux pays concernant la lutte contre le terrorisme sont autant de défis que l'Allemagne et les États-Unis auront du mal à surmonter.

Sommaire

INTRODUCTION	4
LA COOPERATION DANS LE DOMAINE DE LA POLITIQUE DE SECURITE	7
Le virage stratégique de la politique de sécurité américaine	7
La réduction des capacités militaires allemandes et européennes, et ses conséquences sur la collaboration au sein de l'UE et de l'OTAN	10
Le rapprochement germano-américain au sein de l'OTAN	13
<i>La Russie et l'Europe de l'Est.....</i>	<i>13</i>
<i>L'Afghanistan</i>	<i>14</i>
<i>Les armes nucléaires.....</i>	<i>15</i>
L'engagement de l'Allemagne et des États-Unis face aux menaces sécuritaires, aux crises et aux conflits.....	16
LES RELATIONS COMMERCIALES TRANSATLANTIQUES.....	22
La politique commerciale des États-Unis et de l'UE sur fond de crise financière	22
L'intégration transatlantique	24
<i>Interdépendance économique</i>	<i>24</i>
<i>L'Allemagne, moteur de la coopération économique</i>	<i>26</i>
Le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP)	29
<i>L'agriculture et les OGM : une pomme de discorde</i>	<i>29</i>
<i>Réciprocité dans l'adjudication des marchés publics</i>	<i>31</i>
<i>Coopération en matière de réglementation</i>	<i>31</i>
<i>Les perspectives du TTIP</i>	<i>32</i>
CONCLUSION.....	34

Introduction

Le partenariat transatlantique repose sur des bases solides. L'Union européenne (UE) et les États-Unis partagent un grand nombre de valeurs et de normes, et peu d'économies sont aussi étroitement liées que les leurs. L'Allemagne est le premier partenaire commercial des États-Unis au sein de l'UE, et les États-Unis sont le premier partenaire commercial de l'Allemagne en dehors de l'UE. Première puissance économique de l'UE, l'Allemagne joue également un rôle majeur sur le plan politique, notamment dans le domaine de l'intégration européenne. En outre, elle est un acteur de premier plan, quoique souvent hésitant, de la politique extérieure et de la politique de sécurité et de défense européennes, ce qui fait d'elle un partenaire stratégique pour les États-Unis en matière de sécurité. Aujourd'hui plus que jamais, il est essentiel, pour le bon fonctionnement du partenariat entre l'UE et les États-Unis, que la collaboration entre Berlin et Washington fonctionne. Car même si les fondements du partenariat transatlantique sont solides, les sujets de discorde ne manquent pas.

A la mi-juin 2013, lors de sa visite à Berlin qui a suivi le sommet du G8 en Irlande du Nord, le président américain Barack Obama a prononcé un discours devant la porte de Brandebourg dans lequel il a souligné l'importance des liens transatlantiques. Lors de la conférence de presse organisée après ses entretiens avec la chancelière Angela Merkel, il a encore une fois insisté sur le fait que pour les États-Unis, « la relation avec l'Europe demeure la pierre angulaire de notre liberté et de notre sécurité ». Parallèlement, une série de questions controversées, touchant à la politique de sécurité et à la politique commerciale, ont également été abordées lors des discussions de Berlin, au premier chef les négociations sur le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*- TTIP) et la juste mesure de la politique américaine de surveillance d'Internet. La menace brandie par Bruxelles de mettre fin aux négociations sur le TTIP en raison du scandale des écoutes américaines était évidemment dans toutes les têtes. Les thèmes de politique étrangère à l'ordre du jour étaient : l'avenir de l'Afghanistan une fois la mission de sécurité internationale terminée, les relations avec l'Iran, l'initiative américaine au Proche-Orient et la résolution politique du conflit syrien. Pour toutes ces questions, l'Amérique voudrait que l'Europe soit pour elle un vrai partenaire. Les autocritiques, contenues dans le discours d'Obama, sur l'inaction des démocraties occidentales étaient en réalité autant d'appels du pied à l'Allemagne : « Mais je viens ici aujourd'hui, à Berlin, pour dire que l'autosatisfaction n'est pas le propre des grandes nations ». En effet,

les Européens ne sont pas toujours en mesure de coopérer énergiquement avec le chef de file des puissances occidentales¹.

Dans le domaine de la politique de sécurité, les possibilités d'actions communes entre les États-Unis et l'Allemagne ne cessent de se réduire depuis des années, notamment en raison des différences d'approche des deux pays dans la lutte contre le terrorisme ou du manque croissant de capacités militaires. L'Allemagne déçoit régulièrement son partenaire américain par sa culture de la réserve et son refus de recourir à la force en réponse à une situation de crise, comme par exemple lors de l'intervention occidentale en Libye, en mars 2011. De son côté, Berlin se montre sceptique quant à l'efficacité des moyens militaires pour résoudre les conflits. Les économies réalisées dans le secteur de la défense, en Allemagne comme dans presque tous les États membres de l'UE, réduisent encore les capacités d'action et de coopération allemandes et européennes en matière de sécurité.

Dans le domaine économique, les relations transatlantiques ont également été mouvementées ces dernières années. L'Allemagne est une force motrice de l'intégration économique transatlantique. Si le moteur allemand se grippe, les efforts d'intégration en pâtissent. Aussi les désaccords entre l'Allemagne et les États-Unis au sujet des modèles de croissance (ampleur des coupes budgétaires et niveau de stimulation nécessaires pour relancer l'économie) et de la politique commerciale (l'objectif clé étant ici la réduction des déséquilibres macroéconomiques) ne sont-ils pas sans conséquence, comme nous avons pu le constater à plusieurs reprises au cours de la crise économique et financière. En outre, l'UE et les États-Unis se sont également opposés au sujet de l'ouverture des marchés des produits agroalimentaires, des subventions accordées à l'industrie aéronautique et de l'accès aux marchés publics.

De surcroît, aussi bien les États-Unis que l'Allemagne et l'UE se tournent de plus en plus vers l'Asie, dont l'essor économique et politique entraîne de profonds bouleversements géopolitiques. Actuellement, Washington négocie un accord de libre-échange avec onze États riverains du Pacifique, baptisé « Partenariat transpacifique » (*Transpacific Partnership*, TPP). L'UE négocie également des accords de libre-échange avec plusieurs pays asiatiques, dont le Japon. Certes, Hillary Clinton avait affirmé, dans un discours prononcé à la Brookings Institution fin novembre 2012, alors qu'elle était secrétaire d'État, que Washington ne se détournerait pas de l'UE au profit

¹ Voir le compte rendu (en anglais) de la conférence de presse de la chancelière fédérale Angela Merkel et du président des États-Unis Barack Obama, <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/06/19/remarks-president-obama-and-german-chancellor-merkel-joint-press-confere>>, ainsi que le discours du président Obama (en anglais), <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/06/19/remarks-president-obama-brandenburg-gate-berlin-germany>>, 19 juin 2013.

de l'Asie². Néanmoins, il est très probable que l'Asie devienne, dans les années à venir, une zone de plus en plus stratégique aussi bien pour les États-Unis que pour l'UE.

Le contexte général étant posé, nous allons tenter, dans la présente étude, de répondre aux questions suivantes : où en sont la collaboration germano-américaine et le partenariat UE/États-Unis ? Dans quels domaines faut-il s'attendre à des divergences ou au contraire à une coopération plus efficace ? Nous nous intéresserons chaque fois plus particulièrement au point de vue de l'Allemagne, afin de déterminer si elle œuvre activement en faveur d'une meilleure collaboration transatlantique. Nous commencerons par croiser les regards de Berlin et de Washington sur la coopération transatlantique en matière de sécurité. Suivront des éclairages sur la collaboration États-Unis/UE dans le domaine commercial – avec un gros plan sur l'Allemagne. Un renforcement de l'intégration et de la coopération transatlantiques – sur les questions de sécurité comme de politique commerciale – est souhaitable, car ni les États-Unis ni l'UE ne pourront relever seuls les défis qui les attendent à l'échelle mondiale. Le deuxième mandat du président Obama ouvre en quelque sorte une fenêtre de tir, mais les relations germano-américaines comme les relations transatlantiques seront toujours à construire. Alors qu'une intensification des échanges commerciaux se profile à l'horizon, les possibilités de divergences en matière de sécurité risquent de se multiplier. Sur ce plan, il y a donc fort à craindre que la frustration gagne du terrain des deux côtés.

² « U.S. and Europe: A Revitalized Global Partnership. A Statesman's Forum with Secretary of State Hillary Clinton », 29 novembre 2012, <www.brookings.edu/events/2012/11/29-transatlanticclinton#ref-id=20121129_hillary_2>.

La coopération dans le domaine de la politique de sécurité

Compte tenu de la redéfinition des rapports de force au niveau mondial, les États-Unis concentrent davantage leur attention sur la région Asie-Pacifique et misent, dans le contexte de la crise économique et financière, sur une politique de défense « allégée ». Par conséquent, l'allié américain est de moins en moins disposé à intervenir en Europe pour endiguer les crises survenant dans son voisinage. Dans le même temps, les États-Unis insistent de plus en plus pour que les Européens participent à des opérations de maintien de l'ordre dans le monde et en supportent les coûts. En tant que première puissance économique de l'UE, l'Allemagne est l'interlocuteur principal des États-Unis sur ces questions.

Le virage stratégique de la politique de sécurité américaine

Sous le gouvernement Obama, une nouvelle réflexion stratégique a été engagée à plusieurs niveaux. D'une part, les défis à relever sont de plus en plus nombreux et ardues. Des puissances en pleine expansion, comme la Chine ou l'Iran, remettent en question l'hégémonie américaine et rendent nécessaire l'application de mesures d'endiguement. La lutte contre le terrorisme international doit tenir compte de la structure décentralisée du réseau terroriste Al-Qaïda. Par ailleurs, l'autolimitation est à l'ordre du jour : actuellement, la priorité est accordée à des questions de politique intérieure, qui touchent notamment à l'identité nationale (*nation-building at home*), et l'on met en avant la retenue et le rétablissement économique comme étant les bases d'une politique extérieure forte³. Ce changement d'optique est dû à deux évolutions : d'une part, les États-Unis ont pris conscience que deux guerres longues et coûteuses n'ont en rien renforcé la sé-

³ Atlantic Council of the US (rédacteur principal : Robert A. Manning), *Envisioning 2030: US Strategy for a Post-Western World. A Report of the Strategic Foresight Initiative at the Brent Scowcroft Center on International Security*, Washington, 10 décembre 2012, p. 6, disponible sur :

<www.acus.org/files/publication_pdfs/403/Envisioning2030_web.pdf.pdfww> ; R.N. Haass, « Die Doktrin der Restauration. Wie Amerika seine Führungsmacht im 21. Jahrhundert sichern kann », *Internationale Politik*, janvier-février 2012, p. 70-77.

curité du pays ; d'autre part, la conjoncture économique est mauvaise et impose des coupes budgétaires.

La loi budgétaire de 2011 (*Budget Control Act*, BCA) soumet le budget de la défense américain à d'importantes restrictions. En 2012, le Pentagone a fixé le montant des économies à réaliser sur dix ans par rapport au budget prévu (déjà revu à la baisse depuis 2010) à 487 milliards de dollars⁴. Il est cependant trompeur de parler ici de restrictions, car les économies à faire ont été calculées non pas à partir du niveau actuel des dépenses, mais à partir des prévisions du Pentagone quant aux besoins futurs. Ainsi, malgré les économies à venir, le budget de la défense continue pour l'instant d'augmenter⁵. Néanmoins, la loi budgétaire oblige désormais le gouvernement à mettre en place une réduction automatique des dépenses à partir de 2013 (mécanisme du séquestre), car aucun accord n'a pu être trouvé au Congrès sur la meilleure manière de réduire le déficit américain. D'après une étude interne au Pentagone, le respect de cette obligation dans le cadre de l'élaboration du budget à partir de 2014 laisse trois options possibles, sur lesquelles le gouvernement américain souhaite négocier avec le Congrès : les économies à réaliser pourraient s'élever à 100, 300 ou 500 milliards de dollars (ce dernier chiffre correspondant aux exigences de la loi budgétaire), là encore sur dix ans⁶. Ce sont donc bien les coupes prévues à partir de 2013 qui permettront de réduire le budget de la défense. Pour l'année budgétaire 2013, 43 milliards de dollars doivent être économisés dans le secteur de la défense, soit 7,8 % du budget prévu, qui s'élève à 550 milliards de dollars. D'après les lignes directrices établies par le Pentagone, le gouvernement américain prévoit de réduire les forces armées actives, dont les effectifs s'élèvent actuellement à 1,42 million d'hommes, de 102 400 soldats d'ici 2017 – majoritairement dans l'armée de terre et le Corps des Marines⁷.

Suite à ces deux constats – guerres coûteuses au bilan mitigé d'une part et nécessité de procéder à des coupes budgétaires d'autre part –, les États-Unis sont devenus plus circonspects à l'égard des interventions de grande ampleur à l'étranger, comme en témoigne leur attitude dans le conflit syrien. Les directives du Pentagone en matière de défense mettent davantage l'accent sur des missions plus modestes et moins onéreuses, et écartent les opérations de stabilisa-

⁴ S. Daggett et P. Towell, *FY2013 Defense Budget Request: Overview and Context*, Congressional Research Service (CRS Report for Congress R42489), Washington, DC, 20 avril 2012, p. 3, disponible sur : <www.fas.org/sgp/crs/natsec/R42607.pdf>

⁵ S.-A. Mildner, J. Thimm et H. Rytz, *State of the Union*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, « SWP Studie », n° 16, 2012, p. 39.

⁶ M. Weisgerber et V. Muradian, « DoD Examines 3 Budget-Cut Scenarios. Think Tanks Conducting Shadow Review », *Defense News*, 19 mai 2013, disponible sur : <www.defensenews.com/article/20130519/DEFREG02/305190007/DoD-Examines-3-Budget-Cut-Scenarios>.

⁷ « Where the Cuts Will Fall », *The New York Times*, 23 février 2013, disponible sur : <www.nytimes.com/interactive/2013/02/23/us/politics/sequester.html?ref=politics> ; S. Daggett et P. Towell, *op. cit.* [4], p. 6.

tion de longue durée⁸. Aujourd'hui, le gouvernement américain poursuit la lutte contre le terrorisme international en recourant essentiellement à des drones et à des forces spéciales.

Il est néanmoins frappant de constater que la nouvelle doctrine de défense américaine s'appuie à nouveau en grande partie sur des scénarios mettant en scène des affrontements armés entre États. L'importance croissante accordée aux stratégies anti-accès (*Anti-Area/Area Denial, A2/AD*), qui sont essentiellement développées par la Chine, est révélatrice de cette réorientation. Les forces armées américaines doivent être en position de forcer l'accès à un terrain d'opération y compris contre des mesures de défense. Une attention particulière est accordée aux risques de cyberattaques et aux menaces visant les systèmes situés dans l'espace.

Du fait de son importance stratégique grandissante dans la politique de sécurité du gouvernement Obama, la région Asie-Pacifique n'est pas concernée par les coupes budgétaires. Les États-Unis veulent profiter de sa dynamique économique, mais ils cherchent aussi à créer un cordon autour de la Chine et à amener les différentes forces régionales à entrer dans une logique multilatérale (*rebalancing*). Cette stratégie multifacette s'appuie sur plusieurs instruments : le droit international, les institutions de la région et la consolidation d'alliances anciennes et nouvelles. Le renforcement de la présence militaire américaine dans la région Asie-Pacifique est un signe manifeste de l'engagement croissant des États-Unis dans cette zone : 2 500 Marines seront ainsi stationnés en Australie⁹. Il est également prévu de déplacer vers Singapour quatre navires destinés à mener des opérations côtières, un plus grand nombre de navires de guerre américains devant désormais, de manière générale, être stationnés dans le Pacifique. Des bombardiers longue distance, des avions de combat F-35, des avions de reconnaissance et une base pour les drones seront également déployés dans la région¹⁰. Cette tendance n'a rien de nouveau ; elle a déjà été observée par le passé puisque 320 000 soldats américains sont déjà présents dans cette zone.

⁸ Cf. les paragraphes « Anti Access/Area Denial Challenges » et « Provide a Stabilizing Presence » in Ministère de la Défense américain (U.S. Department of Defense), *Sustaining U.S. Global Leadership. Priorities for 21st Century Defense*, Washington, janvier 2012, p. 4-6, disponible sur :

<www.defense.gov/news/defense_strategic_guidance.pdf> ; Id., Joint Operational Access Concept (JOAC). Version 1.0, Washington, 17 janvier 2012, disponible sur : <www.defense.gov/pubs/pdfs/JOAC_Jan%202012_Signed.pdf>.

⁹ H. Clinton, « Amerikas pazifisches Jahrhundert. Die Zukunft wird nicht in Afghanistan entschieden, sondern in Südostasien », *Internationale Politik*, n° 1, janvier/février 2012, p. 62-69.

¹⁰ E. Bumiller, « Words and Deeds Show Focus of the American Military on Asia », *The New York Times*, 10 novembre 2012, disponible sur :

<www.nytimes.com/2012/11/11/world/asia/us-militarys-new-focus-on-asia-becomes-clearer.html>.

Cette redéfinition des priorités ne signifie pas que les États-Unis se détournent de l'Europe en tant que région de stationnement de leurs troupes. Plusieurs institutions centrales des forces armées américaines sont basées en Allemagne. Certes, les États-Unis ont entrepris en 2012 de dissoudre deux brigades de combat lourdes stationnées en Bavière et en Rhénanie-Palatinat – qui comptent à elles deux plus de 7 000 soldats – ainsi que d'autres unités. Au total, plus de 10 000 soldats américains devraient quitter l'Allemagne d'ici 2017. Mais même après leur départ, le pays hébergera encore la moitié des troupes américaines stationnées en Europe, soit environ 40 000 soldats. Le commandement des forces des États-Unis en Europe (*US European Command*) ainsi que celui des forces armées américaines en Afrique (*US Africa Command*) ont leur siège à Stuttgart. Par rapport à d'autres bases de stationnement situées dans les régions actuellement en crise, l'Allemagne présente plusieurs avantages : des infrastructures performantes, de bonnes conditions de vie et un fuseau horaire favorable.

La nouvelle stratégie de défense américaine signifie qu'à l'avenir, les nouveaux alliés comme les alliés traditionnels des États-Unis devront assumer davantage de responsabilités¹¹. Ainsi, Washington attend de ses partenaires européens qu'ils assurent eux-mêmes le maintien de la paix et de la sécurité dans leur voisinage. Mais l'UE n'est guère préparée à relever le défi.

La réduction des capacités militaires allemandes et européennes, et ses conséquences sur la collaboration au sein de l'UE et de l'OTAN

Au sein de l'UE comme en Allemagne, la priorité absolue est la résolution de la crise des dettes souveraines dans la zone euro. Cette crise empêche l'approfondissement de la politique de sécurité et de défense commune et creuse les disparités entre les États membres. Pour pouvoir jouer un rôle stratégique de premier plan, sinon à l'échelle mondiale du moins dans les régions voisines de l'Est et du Sud, il faudrait que les États membres de l'UE opèrent un véritable rapprochement alors même que leurs capacités militaires, leurs cultures en matière de sécurité et leurs priorités régionales respectives divergent.

Presque tous les États européens ont effectué des coupes dans leur budget de la défense, sans se coordonner ni tenir compte

¹¹ Maison Blanche, *National Security Strategy*, Washington, mai 2010, disponible sur : www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf, p. 5.

des exigences de la politique de sécurité¹². Depuis la fin de l'année 2010, l'Allemagne est entrée dans une phase de réforme de son armée, dictée par la nécessité de faire des économies. Cette réforme prévoit la suppression du service militaire, la réduction des effectifs du ministère de la Défense et la renégociation des projets d'armement en cours – mais aussi et surtout la réduction des forces armées d'environ un quart, ce qui portera le nombre de soldats allemands à 185 000¹³. La France, quant à elle, a commencé à réduire ses dépenses dès 2008, en diminuant les effectifs de ses forces armées, qui sont passés de 242 000 à 225 000 hommes. Le nouveau Livre blanc d'avril 2013 autorise de nouvelles coupes dans les achats, mais le budget de la défense reste stable pour l'instant¹⁴. Enfin, la Grande-Bretagne veut réduire son armée de 20 000 soldats d'ici 2020, pour arriver à un effectif d'un peu plus de 80 000 hommes¹⁵.

La baisse constante des dépenses en matière de défense, combinée avec une politique d'armement inefficace et le maintien de systèmes inutiles, a creusé le fossé entre les capacités des Européens et celles de leur allié américain, en particulier au niveau de l'efficacité des armes, de la reconnaissance et de la surveillance, des techniques de commandement et de communication et surtout des redéploiements stratégiques et tactiques¹⁶. À l'heure actuelle, sans le soutien des États-Unis, les Européens auraient bien du mal à engager leurs forces dans des opérations de longue durée, à les équiper et à les commander. Souvent, les pièces de rechange et les munitions viennent aussi à manquer. Les grands États voudraient conserver le spectre entier de leurs capacités militaires, mais ils souffrent déjà de carences considérables qui entament leur aptitude à maintenir des opérations sur le long terme. Les États de petite et moyenne taille, qui, la plupart du temps, doivent réaliser des économies plus grandes encore dans le domaine de la défense, cherchent quant à eux à se spécialiser¹⁷.

¹² Ch. Mölling, *Wege aus der europäischen Verteidigungskrise: Bausteine für eine Verteidigungssektorreform*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, « SWP-Studie », n° 8, avril 2013, p. 7.

¹³ Fr.-J. Meiers, « Aufbau, Umbau, Abbau: die Neuausrichtung der Bundeswehr », *Österreichische militärische Zeitschrift*, vol. 50, n° 3, mai 2012, p. 21-29.

¹⁴ « Livre blanc. Défense et sécurité nationale », 2013, disponible sur : <www.defense.gouv.fr/actualites/articles/livre-blanc-2013>.

¹⁵ A. Cuter, « U.K. Announces Cuts of 17 Major Army Units », *Defense News*, 5 juillet 2012, disponible sur : <www.defensenews.com/article/20120705/DEFREG01/307050002> (site consulté le 18 juillet 2012).

¹⁶ D.S. Yost, « The NATO Capabilities Gap and the European Union », *Survival*, n° 4, hiver 2000-01, p. 97-128 ; Ch. Barry et H. Binnendijk, *Widening Gaps in U.S. and European Defense Capabilities and Cooperation*, Washington, Institute for National Strategic Studies/National Defense University, juin 2012, disponible sur : <www.ndu.edu/inss/docUploaded/Transatlantic%20Current%206%20Barry-Binnendijk.pdf>.

¹⁷ Ch. Mölling, *op. cit.* [12], p. 7-12.

Le fossé qui sépare les capacités militaires des États-Unis et celles de leurs partenaires européens constitue aussi un point de rupture au sein de l'OTAN. La répartition des charges au sein de l'Alliance devient de plus en plus inégale, et la marginalisation des Européens risque de s'accroître lors des prochaines interventions communes avec les États-Unis. Ces derniers assument les trois-quarts des coûts des opérations de l'OTAN et n'apprécient guère que leurs alliés européens diminuent leurs dépenses militaires, déjà modestes.

Par conséquent, l'UE comme l'OTAN cherchent à renforcer la coopération de leurs membres en matière d'armement et de défense, afin de maintenir ou de développer les capacités militaires occidentales à un moindre coût. Mais comme la mise sur pied de projets communs est elle aussi onéreuse, les initiatives de l'UE et de l'Alliance n'ont pour l'instant, dans leur grande majorité, donné aucun résultat. Au sein de l'UE, la mutualisation et le partage des moyens (*Pooling and Sharing*) constituent le mot d'ordre de la coopération en matière d'armement depuis le sommet européen de décembre 2010. L'Allemagne est à l'origine, avec la Suède, du processus de consultation de Gand, qui doit permettre d'identifier, au sein de l'UE, les capacités militaires susceptibles d'être développées par plusieurs États membres dans le cadre de partenariats. L'OTAN s'efforce aussi d'intensifier la coopération de ses membres en matière de défense. Lors du sommet de Chicago en mai 2012, les membres ont lancé une initiative baptisée *Smart Defense*, à travers laquelle ils souhaitent maintenir la capacité d'action militaire de l'Alliance grâce à la spécialisation de certains États membres, à la définition de nouvelles priorités et à une meilleure coopération. Dans ce domaine, les initiatives conjointes de l'OTAN et de l'UE sont pour la plupart de vieux projets de coopération remis au goût du jour. Toutefois, les difficultés de mise en œuvre auxquelles se heurtent les programmes *Pooling and Sharing* et *Smart Defense* ne tiennent pas seulement aux contraintes budgétaires de leurs membres : elles sont aussi liées à la crainte de ces derniers d'être privés de leur autorité sur leurs propres forces armées, d'être abandonnés par le partenaire ou de devoir payer la majeure partie de la facture. En outre, les grands États en particulier rechignent à renoncer à certaines capacités militaires, notamment pour protéger leur industrie d'armement. L'Allemagne est un acteur ambivalent dans les deux organisations. Elle s'efforce de renforcer les capacités européennes, mais l'envoi de troupes de la *Bundeswehr* à l'étranger étant soumis à l'autorisation préalable du Parlement, elle ne peut guère être considérée comme un partenaire fiable. En outre, elle se montre particulièrement hésitante dès qu'il est question de mobiliser des unités communes telles que les *Battlegroups* de l'UE ou la Force de réaction de l'OTAN (*NATO Response Force*).

Le rapprochement germano-américain au sein de l'OTAN

En Allemagne, l'OTAN est considérée comme l'organisme de défense le plus sûr, entre autres raisons parce qu'elle garantit l'engagement des États-Unis à veiller à la sécurité européenne. Il est donc d'autant plus étonnant qu'au milieu de la dernière décennie, l'Allemagne se soit éloignée à plusieurs reprises des positions américaines. Les Allemands ont en effet manifesté, à l'occasion de différents conflits, leur réticence à l'égard de la participation de *la Bundeswehr* à des opérations de combat dangereuses. Berlin était alors devenu, aux yeux de nombreux Américains, une force de blocage qui refusait tout élargissement fonctionnel ou géographique de l'OTAN. Un rapprochement s'est opéré pendant le premier mandat de B. Obama, bien que des divergences persistent entre Washington et Berlin sur certaines questions sécuritaires. La coopération entre l'Allemagne et les États-Unis est effective dans trois domaines sur lesquels, à l'origine, les deux pays avaient pourtant des positions opposées.

La Russie et l'Europe de l'Est

En raison des liens étroits que l'Allemagne entretient avec la Russie dans les domaines économique et énergétique et de certaines de ses prises de position à l'égard de Moscou, nombre de spécialistes américains de la politique de sécurité doutent de la fiabilité de Berlin. L'Allemagne s'est par exemple longtemps opposée au projet de bouclier antimissile de l'OTAN, arguant que la Russie se sentirait menacée. En 2007-2008, Berlin, soutenu par Paris, s'est vaillamment opposé à Washington au sujet du projet d'ouverture de négociations avec d'anciennes Républiques soviétiques en vue de leur adhésion à l'OTAN, au motif qu'il constituerait une atteinte aux intérêts russes ; toutefois, ce projet a perdu de son actualité à la suite de la guerre en Géorgie et du changement de pouvoir en Ukraine.

En outre, l'expérience allemande a facilité le rapprochement du gouvernement américain avec la Russie sous le premier mandat du président Obama. En amont du sommet organisé à Strasbourg en 2009 pour le soixantième anniversaire de l'OTAN, des consultations se sont tenues entre des représentants des gouvernements allemand et américain et ont permis l'émergence d'un accord au sein de l'Alliance sur certaines questions délicates touchant aux relations avec la Russie¹⁸. Dans le cadre du nouveau concept stratégique de l'Alliance approuvé au sommet de Lisbonne en 2010, l'Allemagne s'est prononcée en faveur de la nouvelle mouture du projet de bouclier antimissile de l'OTAN, nourrissant l'espoir qu'une initiative com-

¹⁸ Entretien de fond avec la représentation de l'Allemagne auprès de l'OTAN, 7 juillet 2009.

mune à l'OTAN et à la Russie pourrait en découler. Alors que ces négociations piétinent, de nouveaux projets ont vu le jour au sein du Conseil OTAN-Russie, en rapport notamment avec la stabilisation de l'Afghanistan. Sous le second mandat de B. Obama, la Russie pourrait néanmoins redevenir un problème pour le gouvernement américain, et donc un sujet de débat entre l'Allemagne et les États-Unis. Le récent rafraîchissement des relations entre Washington et Moscou tient essentiellement à leurs positions antagonistes sur le dossier syrien, et aussi à la propagande antioccidentale orchestrée par le Kremlin. L'Allemagne peut contribuer au rapprochement russo-américain et le défendre auprès des partenaires de l'OTAN qui y sont hostiles.

L'Afghanistan

Depuis l'élargissement de la zone d'influence de l'OTAN en 2007, Berlin a incontestablement pris ses distances vis-à-vis de la lutte contre le terrorisme menée par les États-Unis, en donnant un tour clairement civil à ses activités au sein de la Force internationale d'assistance et de sécurité (FIAS). L'Allemagne s'est en outre montrée inflexible dans son refus de redéployer dans d'autres régions ses soldats actuellement stationnés dans le nord du pays¹⁹. Les divergences d'approche au sein de l'Alliance se sont cependant estompées au fil de négociations internes qui ont permis de clarifier la finalité de l'intervention en Afghanistan²⁰. La nouvelle orientation stratégique défendue par le président américain, qui prévoit un renforcement des troupes, une redéfinition de leur mandat au profit de la protection civile ainsi qu'une date de retrait, est également conforme au souhait des Allemands.

En raison du retrait des troupes américaines programmé pour 2014, l'engagement allemand en Afghanistan devrait s'intensifier. En tant que responsable du Commandement régional Nord, l'Allemagne doit sécuriser la route du nord permettant un retrait *via* la Russie. Elle a également accepté de soutenir la phase de transformation de dix ans qui s'ouvrira après 2014 aussi bien financièrement que militairement. Mi-avril, Berlin s'est déjà dit prêt à déployer, à partir de 2015, entre 600 et 800 soldats à Kaboul et dans le nord de l'Afghanistan pour une durée de deux ans, puis 200 à 300 soldats à Kaboul dans le cadre de la prochaine opération de la FIAS baptisée *Resolute Support*, qui doit permettre à l'OTAN de former les forces de sécurité afghanes. L'Allemagne pose cependant certaines conditions à son engagement. Tout d'abord, elle souhaite qu'un niveau de sécurité

¹⁹ S. Kornelius, *Der unerklärte Krieg. Deutschlands Selbstbetrug in Afghanistan. Körber Standpunkte*, Hambourg, Körber-Stiftung, 2010.

²⁰ Organisation du traité de l'Atlantique-Nord (OTAN), *ISAF's Strategic Vision. Declaration by the Heads of State and Government of the Nations Contributing to the UN-mandated NATO-led International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan*, Bucarest, 3 avril 2008, disponible sur :

[<www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8444.htm>](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8444.htm) .

minimal soit garanti dans le pays et veut aussi obtenir une invitation du gouvernement afghan, le vote d'une résolution à l'ONU et l'octroi d'un statut bilatéral aux troupes engagées sur le terrain. Enfin, elle attend des autres pays partenaires qu'ils apportent eux aussi leur contribution²¹. L'Allemagne fait ainsi pression sur les autres États européens, en particulier sur la Grande-Bretagne et l'Italie, pour qu'ils s'engagent à leur tour. Par cette prise de position, Berlin a réaffirmé son statut de partenaire fiable des États-Unis.

Les armes nucléaires

Au cours de l'année 2009, lors de la préparation des négociations sur le nouveau concept stratégique de l'OTAN, le gouvernement allemand, qui désirait faire de l'Alliance le fer de lance du désarmement nucléaire et obtenir le retrait du continent européen des armes nucléaires tactiques américaines, inutiles sur le plan opérationnel, s'est heurté au refus de Washington. Pour appuyer son initiative, Berlin s'était référé au soutien de B. Obama à la campagne mondiale « Global Zero » en faveur de l'abandon des armes nucléaires, et souhaitait, à travers la diminution de l'importance stratégique de la dissuasion nucléaire, amener les pays désireux de posséder la bombe, comme l'Iran, à renoncer à leurs ambitions. Mais il s'agissait là d'un cap que les États-Unis – au même titre que la France, d'ailleurs – n'étaient pas prêts à franchir.

Contrairement au souhait des Allemands, le concept stratégique finalement adopté place de nouveau les armes nucléaires au cœur de la capacité de dissuasion de l'OTAN, et distingue plus particulièrement les forces nucléaires britanniques et françaises²². L'Allemagne a tout de même obtenu que l'OTAN inscrive dans son concept stratégique qu'elle s'engageait à œuvrer en faveur du désarmement, notamment dans le cadre des négociations avec la Russie sur le retrait des armes nucléaires tactiques déployées en Europe. Lors de la revue du dispositif de défense en 2012, ces différents points ont fait l'objet de nouvelles discussions ; pour l'instant, les armes nucléaires tactiques américaines présentes sur le territoire européen sont maintenues²³. Mais ce dossier n'est pas clos pour autant, d'autant plus que le ministère des Affaires étrangères allemand

²¹ Gouvernement fédéral allemand (Bundesregierung), « USA-Reise de Maizière. Ein Angebot mit Bedingungen », 1^{er} mai 2013, disponible sur : www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2013/05/2013-05-01-de-maiziere-washington.html?__site=Nachhaltigkeit.

²² OTAN, *Engagement actif, défense moderne. Concept stratégique pour la défense et la sécurité des membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord adopté par les chefs d'État et de gouvernement au sommet de l'OTAN à Lisbonne, 19-20 novembre 2010*, disponible sur : www.nato.int/strategic-concept/pdf/Strat_Concept_web_fr.pdf.

²³ OTAN, « Deterrence and Defence Posture Review », communiqué de presse n° 063, 20 mai 2012, disponible sur : www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87597.htm?mode=pressrelease.

réfléchit à d'autres moyens de faire du désarmement un axe prioritaire de l'OTAN.

Ces exemples montrent que l'Allemagne n'occupe plus une place aussi marginale au sein de l'OTAN, sans pour autant s'être beaucoup éloignée de ses positions, et qu'un rapprochement s'est opéré avec les États-Unis.

L'engagement de l'Allemagne et des États-Unis face aux menaces sécuritaires, aux crises et aux conflits

Une brève comparaison des approches allemande et américaine face aux principaux défis sécuritaires – prolifération nucléaire, terrorisme, cybercriminalité, espionnage et guerre informatiques, piraterie – montre que Berlin et Washington partagent un grand nombre de points communs qui offrent des possibilités de coopération, mais elle révèle aussi des sources potentielles de tension entre les deux pays.

Dans le cadre de la lutte contre la *prolifération nucléaire*, l'Allemagne est devenue un partenaire solide des États-Unis : elle s'est montrée coopérative et efficace, et a lancé plusieurs initiatives pour renforcer le régime de non-prolifération, essentiellement à travers son rôle de coordinateur au sein de l'UE. Pour les États-Unis, il est important que l'Allemagne se montre déterminée à défendre la non-prolifération face à l'Iran. L'Allemagne et l'UE soutiennent, aux côtés de l'allié américain, la mise en œuvre des sanctions décidées par les Nations unies à l'encontre du programme d'armement nucléaire iranien, et Berlin accepte d'en supporter les coûts. Après les élections de juin 2013 qui ont conduit le réformiste Hassan Rohani à la présidence, l'émergence d'une position commune et ferme des Occidentaux face aux ambitions iraniennes serait toujours utile, et la politique extérieure allemande pourrait y contribuer.

La collaboration germano-américaine dans la *lutte contre le terrorisme* est jugée efficace, la coopération entre services de renseignements est considérée comme globalement positive des deux côtés. Le gouvernement allemand a certes souligné certains points litigieux, comme le camp de prisonniers de Guantanamo ou les enlèvements pratiqués par la CIA, mais, dans l'ensemble, il n'a pas remis en cause le partenariat bilatéral. La controverse porte plutôt sur l'emploi de drones et de forces d'intervention spéciales en dehors des zones de combat proprement dites. Les États-Unis recourent à des attaques de drones et envoient des forces spéciales au Pakistan, mais aussi au Yémen et en Somalie, pour éliminer les leaders et les

infrastructures de groupes terroristes tels qu'Al-Qaïda²⁴. De son côté, le président Obama a annoncé, dans un discours-programme prononcé en mai 2013 à la National Defense University, que l'emploi des drones serait assujéti à des règles plus strictes : dorénavant, les drones ne seront plus utilisés pour éliminer des chefs terroristes que si leur arrestation est impossible²⁵. Le gouvernement américain ne renonce donc pas à l'usage des drones de combat. Cette décision pourrait jeter une ombre sur le partenariat germano-américain, notamment si les États-Unis demandaient à l'Allemagne de prendre une part active à une mission de ce type – mais il s'agit là d'un scénario assez peu probable.

L'Allemagne garde ses distances sur la question des meurtres ciblés, sans toutefois critiquer officiellement les États-Unis ; elle a d'ailleurs participé à l'identification de personnes cibles proches des Talibans au cours de la guerre en Afghanistan²⁶. Le gouvernement fédéral cherche à éviter la confrontation avec son partenaire américain comme l'a illustré son absence de réaction aux accusations formulées fin mai 2013 selon lesquelles les États-Unis conduiraient depuis le sol allemand, en particulier depuis la base militaire aérienne de Ramstein, des opérations contraires au droit international menées au moyen de drones²⁷. Le gouvernement fédéral approuve en revanche l'emploi de drones pour la protection des soldats ; à ce titre, il a annoncé début 2013 son intention de doter la *Bundeswehr* de drones de combat, en précisant toutefois qu'ils ne devront pas être utilisés pour des meurtres ciblés²⁸.

En mai 2013, la question des drones est revenue sur le devant de la scène en Allemagne, lorsque le ministère fédéral de la Défense, après l'achat d'un prototype, a finalement renoncé au projet d'acquérir cinq drones de surveillance du type RQ-4E Euro Hawk fabriqués par la firme américaine Northrop Grunman et pourvus de capteurs développés par EADS. Cette décision a été motivée par le surcoût de 600 millions d'euros qu'aurait entraîné la certification des

²⁴ M. Zenko, « Reforming U.S. Drone Strike Policies », Council on Foreign Relations, Council Special Report n° 65, janvier 2013, p. 10, disponible sur : <i.cfr.org/content/publications/attachments/Drones_CSR65.pdf>.

²⁵ « Remarks by the President at the National Defense University », National Defense University, Fort McNair, Washington, D.C., 23 mai 2013, disponible sur : <www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/05/23/remarks-president-national-defense-university>.

²⁶ A. Bendiek, *An den Grenzen des Rechtsstaates: EU-USA-Terrorismusbekämpfung*, « SWP-Studie », n° 3, février 2011, disponible sur : <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S3_bdk_ks.pdf>.

²⁷ C. Fuchs, J. Goetz et H. Leyendecker, « US-Streitkräfte steuern Drohnen von Deutschland aus », *Süddeutsche Zeitung*, 30.6.2013 <<http://www.sueddeutsche.de/politik/luftangriffe-in-afrika-us-streitkraefte-steuern-drohnen-von-deutschland-aus-1.1684414>>

²⁸ « De Maizièrre für bewaffnete Kampfdrohnen », *Ruhr Nachrichten*, 26 janvier 2013, disponible sur : <www.ruhrnachrichten.de/nachrichten/brennpunkte/De-Maizi%25E8re-fuer-bewaffnete-Kampfdrohnen;art333,1889930> (site consulté le 21 mai 2013).

appareils pour qu'ils soient autorisés dans l'espace aérien civil allemand, laquelle impliquait qu'un système anticollision automatique y soit intégré. Ce projet, pour lequel 551,6 millions d'euros avaient déjà été engagés en avril 2013, avait été poursuivi durant des années, alors que le problème d'autorisation dans l'espace aérien était connu du ministère de la Défense²⁹. A l'heure actuelle, le débat autour des Euro Hawks porte sur l'échec d'un programme d'achat et non sur la question de savoir si l'Allemagne a besoin de drones et dans quel but. L'opposition souhaite qu'une commission d'enquête du Bundestag se penche sur les causes de ce fiasco, pour mettre en lumière la responsabilité politique du ministre de la Défense Thomas de Maizière en cette période de campagne électorale, mais personne ne s'interroge vraiment en Allemagne sur la nécessité stratégique de mener une guerre à l'aide d'avions sans pilotes.

La *sécurité informatique* constitue un autre thème important. Les États-Unis ont compris très tôt que la vulnérabilité des réseaux informatiques représentait un risque pour leur sécurité, c'est pourquoi ils se sont dotés d'importants moyens de défense dans ce domaine³⁰. Outre l'adoption de mesures contre la cybercriminalité, ils mènent également de plus en plus d'actions contre l'espionnage et la guerre informatiques, en misant non seulement sur le renforcement de la sécurité des réseaux, mais aussi sur la prévention *via* la dissuasion. L'Allemagne et l'UE ont à leur tour pris conscience que les réseaux informatiques devaient être davantage protégés, mais cette question est reléguée au second plan dans la politique de sécurité européenne, alors qu'aux États-Unis elle est primordiale. En Allemagne, l'organe qui coordonne les autorités chargées de la sécurité informatique, le Centre national de cyberdéfense (*Cyber Abwehrzentrum*), est opérationnel depuis 2011 et ne compte que dix employés. Par ailleurs, l'Allemagne et l'UE se focalisent davantage sur la cybercriminalité plutôt que sur la guerre informatique³¹.

La controverse déclenchée par la découverte du système mis en place par les États-Unis pour surveiller Internet ainsi que des institutions diplomatiques de leurs partenaires européens pourrait escalader en un conflit particulièrement lourd de conséquence. La NSA (*National Security Agency*, les services secrets militaires américains) a en effet collecté, dans le cadre du programme PRISM (*Planning Tool for Resource Integration, Synchronization, and Management*) des

²⁹ Voir les conclusions et décisions du ministre de la défense Thomas de Maizière concernant le projet Euro Hawk, présentées lors de la remise du « Rapport du groupe de travail ad-hoc Euro Hawk » du ministère fédéral de la défense à la commission de la défense du Bundestag, 5 juin 2013, Berlin.

³⁰ « The Comprehensive National Cybersecurity Initiative », disponible sur : <www.whitehouse.gov/cybersecurity/comprehensive-national-cybersecurity-initiative> (site consulté le 21 mai 2013).

³¹ Ministère de l'Intérieur allemand (*Bundesministerium des Innern*), *Cyber-Sicherheitsstrategie für Deutschland*, 2011, <www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Informati onsgesellschaft/cyber.pdf?__blob=publicationFile> (site consulté le 21 mai 2013).

données de connexion (et non des contenus) de courriers électroniques et de contacts téléphoniques, provenant essentiellement de ressortissants non américains, à hauteur d'un demi-milliard de données par mois. Cette surveillance s'inscrivait dans le cadre de la lutte contre le terrorisme³². La découverte du stockage de données à grande échelle par les Etats-Unis a provoqué un certain mécontentement dans l'opinion publique allemande. Barack Obama a vaguement fait allusion à cette question dans son discours devant la porte de Brandebourg, en déclarant que l'Occident avait pour mission de défendre la liberté en trouvant un équilibre entre les intérêts sécuritaires et la protection de la sphère privée. Du côté américain, on défend le programme PRISM, qui aurait permis d'empêcher jusqu'à 50 attaques terroristes aux Etats-Unis et dans le monde. On ignore pour l'instant dans quelle mesure des services secrets allemands, tels le *Bundesnachrichtendienst*, étaient au courant de cette surveillance et en ont tiré profit. En effet, les services allemands reçoivent de temps à autres des résultats d'analyses de données de la part des Etats-Unis dans le cadre de la lutte anti-terroriste. Du reste, les internautes allemands ne sont pas toujours hostiles à une surveillance du réseau : d'après un sondage réalisé pour le compte de *Zeit online*, 40% des personnes interrogées sont favorables à ce que l'Etat collecte ainsi des informations sur Internet³³.

En revanche, le reproche fait à la NSA d'avoir mis sur écoute des représentations de l'UE et d'importants états partenaires européens aux Etats-Unis en installant des micros et en se branchant secrètement sur leurs réseaux de communication pose davantage problème³⁴, car cette pratique ne saurait s'expliquer par les nécessités de la lutte contre le terrorisme et pourrait bien avoir été mise en place à des fins d'espionnage politique et économique. Des responsables politiques européens, le gouvernement fédéral allemand ne faisant pas exception, ont manifesté leur mécontentement face à ces pratiques d'espionnage « chez des amis », ont déploré la perte de confiance qu'elles ont provoquées et exigé que des éclaircissements soient fournis rapidement. De son côté, le gouvernement américain s'est montré récalcitrant : il n'a proposé de s'expliquer que quelques semaines plus tard et d'ouvrir un dialogue sur ses agissements – une délégation européenne s'est rendue à Washington en juillet pour des entretiens, tout comme le ministre de l'Intérieur allemand.

³² C. Savage, E. Wyatt et P. Baker, « U.S. Confirms That It Gathers Online Data Overseas », *New York Times*, 6 juin 2013, <http://www.nytimes.com/2013/06/07/us/nsa-verizon-calls.html?pagewanted=all&_r=0>.

³³ T. Hodel, « Fast jeder Zweite findet digitale Überwachung richtig », *Zeit online*, 12 juin 2013 <<http://www.zeit.de/politik/2013-06/umfrage-internet-nutzung-digitale-ueberwachung>>.

³⁴ heb/dpa/AFP, « US-Abhördienst: NSA spähte weitere europäische Botschaften aus », *Spiegel Online*, 1^{er} juillet 2013 <<http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/us-geheimdienst-nsa-spaehete-auch-frankreich-und-italien-aus-a-908660.html>>.

La *piraterie* est un autre défi sécuritaire qui devrait gagner en importance dans les années à venir. En tant que grande nation exportatrice, l'Allemagne est directement concernée par la sécurité des voies de transport. Pour l'heure, elle participe à l'opération *Ocean Shield* menée par l'OTAN au large de la Corne de l'Afrique, en tant que membre du 2^e groupe maritime permanent de l'Alliance. Elle est par ailleurs durablement impliquée dans l'opération européenne *Atalanta*, à laquelle participe au moins une frégate allemande, essentiellement pour assurer la sécurité des livraisons du Programme alimentaire mondial (PAM). Des soldats allemands sont également engagés dans la mission EUCAP Nestor dirigée par l'UE, dont l'objectif est d'aider les États côtiers à se doter des capacités requises pour lutter contre la piraterie. Les États-Unis dirigent quant à eux une coalition navale qui opère dans le golfe d'Aden, la *Combined Task Force 151*, à laquelle sont associés, de temps à autre, des navires allemands.

L'Allemagne est donc un partenaire central des États-Unis dans les réponses apportées aux principaux risques sécuritaires. Lorsque l'on examine les choix d'intervention des Occidentaux dans certains pays en situation de conflit – Libye, Mali, Syrie –, on constate à la fois les limites de la coopération de l'Allemagne, la disparité des stratégies soutenues par les Européens et leur dépendance vis-à-vis des États-Unis. Autant de facteurs qui pourraient poser problème dans le cadre de futures opérations de gestion de crise.

Lorsqu'il a été question d'intervenir en *Libye*, l'Allemagne, qui craignait de se voir impliquée militairement, s'est abstenue lors du vote au Conseil de sécurité de l'ONU en mars 2011, ce qui a irrité ses partenaires occidentaux. À l'inverse, les États-Unis ont participé à l'intervention en montant une vaste opération aérienne, qui a permis dès les premiers jours de neutraliser la défense antiaérienne libyenne grâce à des tirs de missiles. Ils ont ainsi largement contribué au succès de l'opération menée par la France et la Grande-Bretagne, qui est ensuite passée sous le commandement de l'OTAN³⁵.

Le même scénario s'est reproduit au *Mali* : alors que la France, à partir de janvier 2013, a aidé le gouvernement de Bamako à combattre les rebelles islamistes dans le nord du pays avec l'aide des Américains, qui ont mené des opérations de reconnaissance, l'Allemagne s'est contentée de mettre à la disposition de ses alliés deux avions de transport de troupes – une maigre contribution qui a heurté son plus proche partenaire européen. Elle a cependant appor-

³⁵ A. Rinke, « Eingreifen oder nicht? Warum sich die Bundesregierung in der Libyen-Frage enthielt », *Internationale Politik*, n° 4, juillet-août 2011, p. 44-52, disponible sur : zeitschrift-ip.dgap.org/de/ip-die-zeitschrift/archiv/jahrgang-2011/juli-august/ingreifen-oder-nicht ; Th. Shanker et E. Schmitt, « Seeing Limits to 'New' Kind of War in Libya », *The New York Times*, 21 octobre 2011, disponible sur : www.nytimes.com/2011/10/22/world/africa/nato-war-in-libya-shows-united-states-was-vital-to-toppling-qaddafi.html?_r=0.

té son soutien – peut-être en guise de compensation – à une mission de formation conduite par l'UE³⁶.

Ni les Européens, ni les Américains n'ont pu se résoudre à intervenir en Syrie, bien qu'il soit rapidement apparu que la guerre civile serait longue et meurtrière et que les extrémistes islamistes tenteraient de s'assurer une position dominante dans ce pays dévasté, situé aux portes de l'Europe. Usant de son statut de membre non-permanent, l'Allemagne n'a pas ménagé ses efforts pour obtenir du Conseil de sécurité de l'ONU une prise de position claire. La Russie ayant opposé son veto à la condamnation du régime de Bachar el-Assad et à la délivrance d'un mandat autorisant la mise en œuvre de mesures d'urgence, l'UE est restée relativement inactive, se contentant d'envoyer des aides pour la prise en charge des réfugiés dans les pays voisins. Lors d'une rencontre organisée le 18 février 2013, les 27 ministres des Affaires étrangères européens ont également pris la décision de ne pas fournir d'armes aux rebelles, de peur qu'elles tombent aux mains des extrémistes³⁷. Cette question a de nouveau été débattue plus tard dans le mois, lorsque la France et le Royaume-Uni ont cherché à briser le consensus. L'Allemagne a insisté pour que la décision soit maintenue, refusant de prendre parti pour l'un des camps et de lui fournir un soutien militaire³⁸. Néanmoins, le rapprochement entre les États-Unis et la Russie, qui s'est traduit par une visite à Moscou du Secrétaire d'État américain John Kerry pour entamer des pourparlers sur une possible conférence de la paix, a laissé entrevoir une lueur d'espoir. Le ministre des Affaires étrangères allemand, Guido Westerwelle, a quant à lui annoncé vouloir intercéder auprès des deux camps pour permettre la tenue de cette conférence³⁹.

³⁶ M. Kaim, *Deutschland und das internationale Konfliktmanagement in Mali*, « SWP-Aktuell », n° 8, janvier 2013, disponible sur :

<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A08_kim.pdf>.

³⁷ Conseil de l'Union européenne, « Conclusions relatives à la Syrie », doc n° 6491/13, 18 février 2013, disponible sur :

<register.consilium.europa.eu/pdf/fr/13/st06/st06491.fr13.pdf>.

³⁸ « Krieg in Syrien. Merkel zögert mit Waffenlieferungen an Assads Feinde », *Süddeutsche Zeitung*, 15 mars 2013, disponible sur :

<www.sueddeutsche.de/politik/krieg-in-syrien-merkel-zoegert-mit-waffenlieferungen-an-assads-feinde-1.1625310>.

³⁹ « Westerwelle sieht Chance für Ende des Krieges », *Rheinische Post*, 9 mai 2013, disponible sur : <www.rp-online.de/politik/deutschland/westerwelle-sieht-chance-fuer-ende-des-krieges-1.3385921>.

Les relations commerciales transatlantiques

Alors que les relations transatlantiques et germano-américaines en matière de sécurité sont difficiles et qu'elles le resteront sans doute dans les prochaines années, les négociations désormais ouvertes sur un TTIP seront peut-être plus que jamais l'occasion de faire avancer l'intégration économique transatlantique. Il serait néanmoins naïf de croire qu'une telle entreprise sera aisée.

La politique commerciale des États-Unis et de l'UE sur fond de crise financière

À son arrivée à la Maison Blanche en 2009, B. Obama n'accordait au commerce qu'une importance secondaire. La lutte contre la crise économique et financière mondiale et la création d'emplois étaient les deux priorités de son mandat. En outre, la politique commerciale était un sujet délicat pour le nouveau président américain. Non seulement la majorité des Démocrates n'est guère favorable à une plus grande ouverture du marché national, mais cette perspective est tout aussi mal acceptée au sein de la population. De plus, B. Obama voulait se démarquer de son prédécesseur George W. Bush, qui avait mené une politique commerciale très active et conclu un grand nombre d'accords de libre-échange. Cependant, au cours de son premier mandat, B. Obama a découvert qu'il pouvait utiliser le commerce pour atteindre les objectifs de sa politique économique, c'est-à-dire favoriser la croissance et l'emploi sur le territoire américain et sortir le pays de la crise financière.

Ainsi, dans son discours sur l'état de l'Union du 27 janvier 2010, le président a annoncé sa volonté de doubler les exportations américaines dans les cinq années à venir et de créer deux millions d'emplois. À cette fin a été lancée en mars 2010 la *National Export Initiative* (NEI), dont l'objectif est de soutenir davantage les petites et moyennes entreprises et d'imposer de manière plus offensive les règles commerciales internationales sur des marchés prioritaires. Dans ce nouveau contexte, B. Obama est également revenu sur son refus de contracter de nouveaux accords de libre-échange, déclarant que les États-Unis devaient non seulement poursuivre les négociations multilatérales sur la libéralisation des échanges dans le cadre du cycle de Doha chapeauté par l'Organisation mondiale du com-

merce (OMC), mais aussi et surtout renforcer leurs relations commerciales avec l'Asie, et notamment avec certains partenaires commerciaux de premier plan tels que la Corée du Sud. En mars 2010, les États-Unis ont pris part, pour la première fois, aux négociations relatives à la mise en place d'un Partenariat transpacifique (TPP)⁴⁰. Par ailleurs, au début de son second mandat, B. Obama s'est montré plus désireux de renforcer les liens qui unissent son pays à l'UE dans les domaines du commerce et des investissements.

Depuis plusieurs années déjà, les Européens mènent une politique commerciale dynamique. Les accords de libre-échange constituent l'un des fondements de leur stratégie en faveur d'« Une Europe compétitive dans une économie mondialisée » (2006)⁴¹. Celle-ci implique entre autres la conclusion de nouveaux accords commerciaux, là encore avec des partenaires asiatiques, afin de renforcer la compétitivité de l'Union. Ces accords ne devront pas porter uniquement sur les questions commerciales classiques telles que la suppression des droits de douane. Sont désormais au cœur de la politique commerciale de l'UE les thèmes dits « commerce-plus », notamment l'ouverture des marchés publics, la protection de la propriété intellectuelle, le respect de la concurrence, ainsi que les questions sociales et environnementales. À l'avenir, les partenariats commerciaux conclus par l'UE seront liés à plusieurs critères : le potentiel commercial du pays partenaire, l'ouverture du marché local aux exportations européennes et l'existence d'accords de libre-échange avec des pays concurrents (en particulier les États-Unis, le Japon et la Chine) qui désavantagent l'UE⁴².

L'Allemagne est un pilier de la politique commerciale de l'UE. Même si le gouvernement allemand continue d'affirmer que la conclusion du cycle de Doha de l'OMC est la priorité absolue, il travaille parallèlement depuis longtemps à la conclusion d'accords commerciaux bilatéraux, comme en témoignent son soutien aux négociations sur un accord de libre-échange avec la Corée du Sud, ainsi que l'ouverture récente de pourparlers avec le Japon. La signature d'un accord de libre-échange avec les États-Unis est un autre objectif de

⁴⁰ L'origine du TPP remonte aux négociations engagées entre 2002 et 2005 par le Chili, la Nouvelle-Zélande, Singapour et, plus tard, Brunei, autour de l'Accord de partenariat économique transpacifique (*Trans-Pacific Strategic Economic Partnership*, TPSEP), également appelé Accord P4. En février 2008, George W. Bush, à l'époque président des États-Unis, avait annoncé que son pays participerait aux négociations relatives aux points restés en suspens. Mais à la suite du changement de gouvernement consécutif à l'arrivée au pouvoir de B. Obama, le processus a été retardé.

⁴¹ Commission européenne, « Pour une nouvelle stratégie commerciale de l'UE au service de la compétitivité européenne et des réformes économiques », 4 octobre 2006, disponible sur : trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=212&serie=163&langId=fr (site consulté le 20 juin 2013).

⁴² G. Koopmann et L. Vogel, « Regionalisation of Trade and Regionalism in Trade Policy – Patterns, Strategies and Impact », *Intereconomics*, septembre-octobre 2008, p. 306.

longue date du gouvernement allemand. Aux yeux de Berlin, ces accords de libre-échange constituent non pas une alternative à l'organisation multilatérale du commerce, mais un complément à cette dernière ; en d'autres termes, ils représentent pour l'Allemagne un tremplin et non une pierre d'achoppement. Grâce à ces accords bilatéraux et multilatéraux, le gouvernement allemand espère faire progresser l'ouverture des marchés plus rapidement que sous l'égide de l'OMC, et adapter le droit commercial aux nouveaux défis économiques. Dans le même temps, il insiste sur l'importance de l'OMC en tant qu'organisation centrale garante du maintien d'un système commercial multilatéral fondé sur des règles et assorti d'un dispositif de résolution des différends – une vision partagée par les États-Unis.

L'intégration transatlantique

Interdépendance économique

Peu d'économies sont aussi étroitement liées que celles des États-Unis et de l'UE. Bien que les pays émergents soient engagés dans un processus de rattrapage, les partenaires des deux côtés de l'Atlantique demeurent les poids lourds de l'économie mondiale. À eux deux, ils représentent le plus vaste marché au monde : en 2011, ils totalisaient près de 40 % du produit intérieur brut mondial, 25 % des exportations mondiales de marchandises (sans compter les exportations à l'intérieur de l'UE), près de 44 % des exportations mondiales de services (là encore, hors exportations à l'intérieur de l'UE), et environ 39 % des investissements directs étrangers (IDE) dans le monde (sans compter les investissements internes à l'UE)⁴³. Enfin, environ 63 % des fusions et des rachats d'entreprises enregistrés dans le monde cette même année sont à attribuer aux États-Unis et à l'UE⁴⁴.

Les États-Unis sont la première destination des exportations européennes depuis de nombreuses années (15,8 % en 2011). L'UE est le plus gros marché d'exportation des États-Unis après le Canada (18,2 %). L'interdépendance des économies américaine et européenne est plus marquée dans le domaine des échanges de services, l'UE absorbant 38 % des exportations américaines de services, et les États-Unis, 24 % des exportations européennes⁴⁵. Au niveau des IDE, les chiffres sont encore plus éloquentes. Les IDE sont à la fois la colonne vertébrale et le moteur de l'intégration économique transatlantique. Ainsi, en 2011, la part des IDE réalisés par les États-Unis au sein de l'UE s'élevait à 51,1 % ; celle des IDE européens à

⁴³ Données Eurostat et CNUCED (consultées le 17 avril 2013).

⁴⁴ D. Hamilton et J. Quinlan, *The Transatlantic Economy 2013*, mars 2013, p. 19, chiffres de 2011.

⁴⁵ Source : Eurostat et Bureau of Economic Analysis (données consultées le 15 mars 2013).

destination des États-Unis, à 34 %⁴⁶. Les profits réalisés par les filiales des entreprises américaines en Europe et par les entreprises européennes installées aux États-Unis sont en constante augmentation depuis plusieurs années. L'Europe est la région du monde la plus rentable pour les entreprises américaines : depuis l'an 2000, 56 % des recettes engrangées par les filiales américaines installées à l'étranger sont générées en Europe⁴⁷.

Pour l'Allemagne aussi, les États-Unis sont un partenaire économique majeur. Ils occupent même la première place des pays importateurs de produits allemands hors UE, devant la Chine⁴⁸. L'Amérique est un marché et un site de production de premier plan pour les entreprises allemandes. Les ventes de voitures allemandes explosent aux États-Unis. Outre le secteur automobile, la construction mécanique, la chimie et l'électrotechnique allemandes, sans oublier les secteurs d'avenir tels que la santé et les énergies renouvelables, prospèrent sur le marché américain. L'Allemagne occupe la sixième place des pays exportateurs de biens aux États-Unis (et la cinquième place dès lors que l'UE est exclue du périmètre de l'étude)⁴⁹. Les États-Unis aussi ont tout intérêt à ce que les entreprises allemandes viennent s'installer sur leur territoire, car elles créent les emplois dont ils ont besoin.

Le commerce transatlantique est déjà largement libéralisé. Actuellement, les droits de douane moyens sont très bas : l'UE applique un tarif douanier d'environ 4 % sur les produits industriels ; pour les produits agricoles en revanche, le taux est nettement supérieur (13,9 %)⁵⁰. Aux États-Unis, le taux moyen est de 3,3 % pour les premiers et de 5 % pour les seconds⁵¹. Il existe cependant d'autres tarifs très élevés, qui, au sein de l'UE, s'appliquent essentiellement aux produits agricoles et, aux États-Unis, aux produits textiles (42 %), aux vêtements (32 %), à la maroquinerie et aux chaussures (56 %). Mais ces droits de douane élevés ne concernent finalement qu'une faible part du commerce transatlantique (2 % des importations en prove-

⁴⁶ Données Eurostat (consultées le 15 mars 2013).

⁴⁷ D. Hamilton et J. Quinlan, *op. cit.* [44], p. xiii.

⁴⁸ Statistisches Bundesamt, *Außenhandel 2012*, disponible sur : www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Aussenhandel/Handelspartner/Tabellen/RangfolgeHandelspartner.pdf?__blob=publicationFile (site consulté le 21 mai 2013).

⁴⁹ United States Census Bureau, « Top Trading Partners. Total Trade, Exports, Imports », disponible sur : www.census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/top/top1212yr.html (site consulté le 21 mai 2013).

⁵⁰ Organisation mondiale du commerce (OMC), « European Union Tariff Profile », disponible sur : stat.wto.org/TariffProfile/WSDBTariffPFView.aspx?Language=E&Country=E27 (site consulté le 19 mars 2013).

⁵¹ OMC, « United States Tariff Profile », disponible sur : stat.wto.org/TariffProfile/WSDBTariffPFView.aspx?Language=E&Country=US (site consulté le 19 mars 2013).

nance de l'UE et 0,8 % des importations en provenance des États-Unis)⁵².

Les barrières non tarifaires constituent en revanche un obstacle majeur au commerce et aux investissements. La réglementation en vigueur entrave le commerce essentiellement dans les secteurs pharmaceutique et cosmétique, dans le secteur automobile ainsi que dans l'industrie du textile et de l'habillement. En outre, les procédures d'enregistrement, d'obtention des documents et de paiement des droits de douane font elles aussi obstacle au commerce transatlantique.

L'Allemagne, moteur de la coopération économique

Une intégration transatlantique plus poussée serait souhaitable, mais cet objectif est loin d'être facile à atteindre. Jusqu'à présent, toutes les tentatives pour y parvenir ont échoué en raison du manque d'intérêt des États-Unis et de l'opposition de certains États membres de l'UE, dont la France. En Allemagne, l'idée d'un accord de libre-échange transatlantique (*Transatlantic Free Trade Agreement - TAFTA*) a été lancée pour la première fois en 1995 par le ministre des Affaires étrangères de l'époque, Klaus Kinkel, et fut reprise dans le cadre du « nouvel agenda transatlantique » et du Dialogue économique transatlantique (*Transatlantic Business Dialogue, TABD*). Mais les résultats obtenus ont été modestes. Même constat pour l'Initiative économique entre l'UE et les États-Unis, créée en 2005, qui avait pour objectif l'abolition des barrières non tarifaires. L'harmonisation ou, à défaut, la reconnaissance mutuelle des réglementations américaine et européenne exigent une révision complexe et parfois coûteuse des lois et règlements en vigueur de chaque côté de l'Atlantique. La coopération dans ce domaine est d'autant plus difficile à instaurer que les deux partenaires n'ont pas la même approche de la réglementation, comme en témoignent leurs positions respectives sur la protection de l'environnement et la santé. L'UE applique par exemple le principe de précaution : ainsi, contrairement aux États-Unis, elle ne s'appuie pas uniquement sur une analyse scientifique des risques ; elle tient également compte des menaces potentielles, non démontrées scientifiquement. La coopération transatlantique est également entravée par les soupçons que chaque partenaire nourrit à l'égard des intentions de l'autre. Quand l'UE invoque la protection des consommateurs pour justifier sa décision d'interdire l'importation de viande issue d'animaux traités aux hormones, les États-Unis y voient une tentative cachée de protéger l'agriculture européenne. Enfin, l'existence d'un grand nombre d'instances de régulation aussi bien aux États-Unis (à l'échelle fédérale comme au niveau des différents États) qu'au sein de l'UE (à l'échelle de l'Union mais aussi à l'intérieur de chaque État membre) n'arrange guère la situation. Sans un enga-

⁵² Commission européenne, « Impact Assessment Report on the Future of EU-US Trade Relations », Commission Staff Working Document, Strasbourg, 12 mars 2012.

gement fort des plus hautes instances politiques, il n'est pas possible d'imposer une harmonisation ni même une reconnaissance mutuelle des réglementations. Or c'est précisément cet engagement qui faisait défaut par le passé, aussi bien aux États-Unis qu'au sein de l'UE.

En septembre 2006, en prévision de la présidence allemande du Conseil de l'UE, la chancelière A. Merkel relança le projet, alors encore très vague, d'une zone de libre-échange transatlantique. L'initiative d'A. Merkel ne suscita tout d'abord que des réserves voire des critiques à Berlin comme à Bruxelles. Bernd Pfaffenbach, alors secrétaire d'État au ministère fédéral de l'Économie et de la Technologie (*Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie*, BMWi), la qualifia de « coup de grâce » pour le cycle de Doha de l'OMC. Et le commissaire européen chargé du commerce de l'époque, Peter Mandelson, mit en garde l'Allemagne contre les réactions hostiles que susciterait dans le reste du monde un rapprochement entre les deux plus grandes puissances économiques, qui s'octroieraient ainsi mutuellement des avantages commerciaux exclusifs⁵³. La chancelière renonça donc à son projet d'accord de libre-échange transatlantique et plaida en faveur d'une collaboration plus étroite avec les États-Unis, notamment dans l'optique de faciliter l'abolition des barrières commerciales non tarifaires. Elle reçut le soutien du Parlement européen, qui se prononça clairement en faveur d'un nouvel accord de partenariat entre l'UE et les États-Unis dans sa résolution sur les relations transatlantiques du 25 avril 2007.

L'initiative allemande obtint les résultats souhaités : le 30 avril 2007, l'UE et les États-Unis signaient à Washington l'accord-cadre sur la promotion de l'intégration économique transatlantique qui allait donner naissance au Conseil économique transatlantique (CET)⁵⁴. Son objectif : l'abolition des barrières non tarifaires. Deux priorités furent définies : d'une part, le CET devait pousser plus avant le dialogue dans les secteurs déjà ouverts à la coopération (sécurité alimentaire, protection des consommateurs, etc.) ; d'autre part, des « projets phares » furent identifiés, portant sur la protection de la propriété intellectuelle, les marchés financiers, etc. Ce nouveau forum de haut niveau – dont les membres occupent des fonctions ministérielles – devait fixer des objectifs politiques et donner une nouvelle dynamique aux échanges existants.

Le travail du CET a débouché sur des résultats tangibles. Entre autres succès, il a permis la reconnaissance mutuelle des normes comptables, la conclusion de l'accord *Open skies* sur la libéralisation du transport aérien ainsi que la reconnaissance mutuelle des programmes de sécurité en matière douanière. Toutefois, le CET s'est lui aussi heurté aux difficultés d'harmonisation et de reconnais-

⁵³ Peter Mandelson cité dans « EU-Handelskommissar lehnt Freihandelszone ab », *Manager-Magazin*, 3 octobre 2006.

⁵⁴ Accord-cadre sur la promotion de l'intégration économique transatlantique entre les États-Unis et l'Union européenne (2007).

sance (de part et d'autre) des normes et des réglementations divergentes.

Lors du sommet UE/États-Unis fin 2011, les partenaires ont reconnu que la coopération transatlantique avait besoin d'un nouvel élan. Ils ont donc créé un groupe de travail de haut niveau sur l'emploi et la croissance. Placé sous la direction de Ron Kirk, le représentant américain au commerce, et de Karel De Gucht, le commissaire européen au commerce, ce groupe avait pour mission d'élaborer un vaste catalogue de mesures avant la fin de l'année 2012. Début février 2013, il a présenté ses propositions destinées à renforcer la collaboration transatlantique et recommandé la conclusion d'un accord de grande ampleur sur le commerce et les investissements. Le 12 février, B. Obama, José Manuel Barroso, président de la Commission européenne, et Herman Van Rompuy, président du Conseil européen, ont annoncé qu'ils allaient engager des pourparlers à ce sujet. Bien que le climat politique reste tendu en raison du programme de surveillance américain, le premier round des négociations a commencé comme prévu le 8 juillet dernier à Washington. Deux autres phases de négociations sont programmées cette année, l'une à Bruxelles, cet automne, l'autre de nouveau à Washington.

Ce nouvel intérêt pour la signature d'un accord de libre-échange transatlantique tient à différents facteurs. Le premier est sans doute la crise économique et financière, dont l'UE et les États-Unis continuent de subir les effets. Certes, l'économie américaine a renoué avec la croissance, mais les prévisions pour les années à venir ne sont guère optimistes. Du côté de l'UE, nombre d'États membres devraient retomber dans la récession courant 2013 et la crise de la dette est encore loin d'être surmontée. Les États-Unis et l'UE espèrent qu'une libéralisation du commerce de part et d'autre de l'Atlantique donnera un coup de fouet à la croissance sans engendrer de nouveaux coûts. Deuxième facteur d'explication : l'érosion de la compétitivité des pays industrialisés face à l'essor des pays émergents comme la Chine et l'Inde. Si, en 1980, l'UE représentait encore 34,2 % du PIB mondial, sa part a depuis régressé de 9 points (25,2 % en 2011). Même constat du côté des exportations. En 1980, l'UE totalisait 22,7 % des exportations de marchandises mondiales ; aujourd'hui, sa part n'est plus que de 13,9 % (chiffre 2011)⁵⁵. Les États-Unis aussi ont vu leur poids dans le PIB et le commerce mondiaux baisser de manière continue ces dernières années. Un accord transatlantique sur le commerce et les investissements devrait renforcer la compétitivité des économies européenne et américaine.

⁵⁵ Fonds monétaire international (FMI), « World Economic Outlook Database », avril 2012, disponible sur : www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/index.aspx ; Id., « Direction of Trade Statistics », disponible sur : elibrary-data.imf.org/FindDataReports.aspx?d=33061&e=170921 (site consulté en avril 2012).

Les deux partenaires espèrent aussi, en joignant leurs efforts, pouvoir acquérir la puissance économique et politique dont ils ont besoin pour imposer leurs vues dans le monde entier, notamment sur la sécurité des investissements ou le respect des règles de la concurrence. Car ils n'ont plus les moyens d'y parvenir chacun de leur côté. Si l'UE et l'Allemagne souhaitent si ardemment conclure un accord avec leur partenaire américain, c'est aussi par réaction au projet de TPP dans lequel s'est engagé ce dernier. En effet, si les pays parties au TPP obtiennent un accès préférentiel au marché américain, les entreprises européennes seront désavantagées. Enfin, le fait que les négociations du cycle de Doha piétinent depuis des années n'est sans doute pas étranger au regain d'intérêt de l'UE et des États-Unis pour la mise en œuvre d'un accord de libre-échange transatlantique. Outre qu'il est peu probable qu'une série de mesures ambitieuses soient prochainement adoptées dans le cadre du cycle de Doha, la plupart des thématiques « commerce-plus » chères à l'UE et aux États-Unis n'y font l'objet d'aucune discussion.

Le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP)

L'UE et les États-Unis estiment qu'un accord transatlantique de commerce et d'investissement doit couvrir un ensemble très vaste de secteurs. L'Allemagne en particulier veut faire en sorte que l'accord soit conforme au droit de l'OMC, ce qui suppose une libéralisation de tous les secteurs. Outre les droits de douane, il s'agit essentiellement d'abattre les barrières non tarifaires. En outre, les négociations doivent aussi porter sur des thématiques « commerce-plus », en particulier sur l'ouverture des marchés publics, les investissements, la protection de la propriété intellectuelle et des brevets, la concurrence, la protection des données, la protection de l'environnement et les questions sociales. Les paragraphes suivants abordent brièvement quelques-uns des principaux thèmes couverts par les négociations.

L'agriculture et les OGM : une pomme de discorde

Les principales difficultés concernent le secteur agricole, sujet de discorde entre les États-Unis et l'UE depuis des années. Les exportations de produits agricoles sont essentielles pour les États-Unis, qui comptent parmi les plus gros producteurs et exportateurs du secteur à l'échelle mondiale⁵⁶. Mais les produits américains sont soumis à

⁵⁶ Ministère de l'Agriculture américain (United States Department of Agriculture, USDA), « Foreign Agricultural Service: Production, Supply and Distribution Online », disponible sur : <www.fas.usda.gov/psdonline/psdHome.aspx> (site consulté le 9 janvier 2012) ; U.S. Census Bureau, « The 2012 Statistical Abstract » (rubrique Agriculture), disponible sur : <www.census.gov/compendia/statab/cats/agriculture.html> (site consulté le 9 janvier 2012).

des droits de douane très élevés sur le marché européen, ainsi qu'à des quotas et à des normes sanitaires et phytosanitaires strictes. Environ 40 % des produits agricoles exportés vers l'UE demeurent soumis à des tarifs douaniers supérieurs à 10 %. Pour certaines catégories de produits, le tarif est même plus élevé encore.

Outre les tarifs douaniers, ce sont surtout les nombreuses barrières non tarifaires qui exaspèrent les Américains. La principale source de tension entre les États-Unis et l'UE est la procédure d'autorisation européenne à laquelle sont soumis les organismes génétiquement modifiés (OGM), qui est, aux yeux des États-Unis, la parfaite illustration du protectionnisme européen en matière agricole. L'UE applique ici le principe de précaution déjà mentionné plus haut. Bien que la commission d'arbitrage de l'OMC se soit prononcée plusieurs fois en faveur des États-Unis, la procédure d'autorisation suit son cours avec une extrême lenteur⁵⁷. Jusqu'à présent, presque aucun produit n'a réussi à franchir cet obstacle. En outre, nombre de mesures d'exception sont encore en vigueur dans plusieurs États membres de l'UE, dont l'Allemagne.

Le profond désaccord qui oppose les États-Unis et l'UE sur les OGM, et ce depuis des années, aura sans aucun doute des répercussions sur les négociations relatives au TTIP. Mais il sera très difficile à surmonter car la défiance des consommateurs européens (et notamment des Allemands) à l'égard des OGM pèse lourd dans la balance. Néanmoins, l'Allemagne reste favorable à un accord de grande ampleur, ce qui suppose que les négociations couvrent tous les domaines de l'agriculture, y compris les réglementations sur les aliments et la génétique. Dans le cas contraire, le gouvernement fédéral craint que les États-Unis décrètent à leur tour des règles d'exception, condamnant les négociations à de maigres résultats. L'Allemagne pourrait réussir à s'imposer sur ce point, y compris contre la France, qui reste fermement opposée aux OGM. Le gouvernement fédéral n'y est toutefois pas parvenu à propos de la culture et des services audiovisuels, domaines qui ont été exclus des négociations, comme l'exigeait la France. Il reste cependant possible de réintégrer ce secteur dans les négociations si tous les États européens – y compris la France – approuvent le résultat des négociations⁵⁸.

⁵⁷ Bureau du représentant au commerce américain (United States Trade Representative, USTR), *2012 Report on Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Report)*, mars 2012, p. 41, <www.ustr.gov/webfm_send/3324> (site consulté le 9 janvier 2013) ; OMC, « Communautés européennes – Mesures affectant l'approbation et la commercialisation des produits biotechnologiques », règlement des différends : affaire DS291, disponible sur :

<www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/cases_f/ds291_f.htm> (site consulté le 21 juin 2013).

⁵⁸ C. Gammelin, « EU einigt sich auf Verhandlungen mit den USA », *Süddeutsche Zeitung*, 14 juin 2013, <<http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/geplantes-freihandelsabkommen-eu-einigt-sich-auf-verhandlungen-mit-usa-1.1697262>> (site consulté le 9 juillet 2013).

Réciprocité dans l'adjudication des marchés publics

L'accès aux marchés publics est une question fondamentale pour l'UE – comme pour l'Allemagne. La Commission européenne dénonce régulièrement, dans ses rapports sur les entraves au commerce constatées chez le partenaire américain, le protectionnisme qui entoure les marchés publics outre-Atlantique, alors que l'UE témoigne en la matière d'une plus grande ouverture. D'après la Commission, seuls 32 % des marchés publics américains sont accessibles à des entreprises étrangères⁵⁹. Le problème est que l'adjudication des marchés publics est en partie du ressort des différents États fédérés ; néanmoins, les accords existants couvrent essentiellement les appels d'offres du gouvernement fédéral. L'UE reproche également aux États-Unis d'avoir mis en place, à la suite de la crise financière, des dispositifs de préférence nationale pour protéger leurs producteurs (clause dite du « *Buy American* »). Ces mesures protectionnistes s'appliquent par exemple aux projets de construction d'infrastructures⁶⁰.

Ce thème sera lui aussi abordé par les deux partenaires lors des négociations sur le TTIP. Le groupe de travail de haut niveau a déjà proposé dans son rapport final de février 2013 que tous les marchés publics, à tous les échelons du pouvoir (y compris, donc, au niveau des États fédérés), respectent le principe du traitement national (c'est-à-dire que les candidats étrangers doivent recevoir le même traitement que les postulants nationaux).

L'industrie allemande, qui est largement tournée vers les exportations, est très compétitive à l'international. C'est pourquoi l'Allemagne tient tant à ce que le principe du traitement national dans le cadre de l'adjudication des marchés publics soit inscrit dans l'accord transatlantique. Il s'agit là d'une exigence qu'elle compte défendre avec vigueur face aux États-Unis lors des négociations relatives aux thématiques « commerce-plus ».

Coopération en matière de réglementation

Le commerce transatlantique, comme nous l'avons vu, n'est pas uniquement entravé par les droits de douane, mais aussi par des barrières non tarifaires et des obstacles réglementaires, tels que les procédures d'autorisation, les normes techniques, les normes sanitaires, de sécurité et d'hygiène. Aux dires du commissaire européen au commerce Karel de Gucht, ces obstacles réglementaires sont équivalents à des droits de douane de 10 à 20 %. C'est pourquoi les deux parties souhaitent adapter, au moins sur certains points, leurs normes respectives, voire procéder à une reconnaissance mutuelle de celles-

⁵⁹ W. Mussler, « EU verschärft Handelsstreit mit China », *FAZ*, 21 mars 2012.

⁶⁰ Commission européenne, *Rapport 2012 sur les obstacles au commerce et à l'investissement*, COM(2012) 70 final, février 2012, p. 8, disponible sur : eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0070:FIN:fr:PDF (site consulté le 21 juin 2013).

ci. Le groupe de travail de haut niveau a lui aussi désigné, dans son rapport de février 2013, les différentes approches réglementaires comme l'un des trois principaux thèmes sur lesquels devront porter les négociations relatives au TTIP⁶¹. Mais en raison de la complexité des réglementations américaine et européenne, les discussions à ce sujet seront sans doute parmi les plus délicates.

L'Allemagne est concernée au premier chef du fait de son statut de pays exportateur. Les constructeurs automobiles allemands, tels Daimler ou BMW, sont par exemple contraints d'obtenir de nombreuses certifications en double pour chaque nouveau modèle destiné à l'exportation, ce qui les pénalise. Les grands groupes pharmaceutiques (Fresenius, Bayer) veulent eux aussi voir abolir le plus rapidement possible l'obligation de soumettre chaque nouveau médicament à une double série de tests. Une harmonisation des normes applicables aux produits pharmaceutiques leur serait grandement profitable⁶².

Les perspectives du TTIP

En raison des blocages politiques et du profond clivage opposant Démocrates et Républicains, qui se sont de nouveau manifestés lors des négociations visant à éviter le « mur budgétaire » fin 2012, Washington a perdu une partie de ses capacités d'action. Toutefois, la politique commerciale est l'un des rares domaines dans lequel un accord semble possible aussi bien entre Démocrates et Républicains qu'entre le Président et le Congrès. En effet, la majorité des Républicains est fondamentalement favorable à l'ouverture des marchés et à la conclusion de nouveaux accords commerciaux. De leur côté, les Démocrates ne sont pas opposés à l'instauration d'un partenariat transatlantique alors qu'ils rejettent par exemple les accords avec des pays aux économies moins développées de crainte qu'ils n'entraînent des délocalisations d'emplois. Les deux partis espèrent au contraire vivement qu'un accord entre l'UE et les États-Unis relancera la croissance. La majorité de la population est également favorable à une intensification des relations transatlantiques. Seule ombre au tableau : le président Obama ne dispose pas, pour l'instant, des pleins pouvoirs en matière commerciale (*Trade Promotion Authority*, TPA), et ne peut donc pas obliger le Congrès à adopter les accords commerciaux selon une procédure accélérée, dès qu'il les leur soumet. Tant qu'il en demeurera ainsi, le Congrès pourra exiger des ajouts ou des modifications – ou encore faire traîner indéfiniment la ratification des accords. Cependant, même s'il ne détient pas les pleins pouvoirs, le président américain peut parfaitement décider d'engager des

⁶¹ Commission européenne, *High Level Working Group on Jobs and Growth, Final Report*, 11 février 2013, disponible sur : trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf (site consulté le 27 mars 2013).

⁶² U. Schneider, « Transatlantik-Freihandel: Warum wir uns beeilen sollten », *FAZ*, 2 février 2013, p. 14.

négociations. Il devra toutefois travailler en étroite collaboration avec le Congrès.

Au sein de l'UE, outre la Commission européenne, le Parlement européen s'est également prononcé en faveur d'un accord transatlantique, mais il a toutefois tracé, sous la pression de certains États membres – dont la France –, plusieurs lignes rouges à ne pas dépasser. Par exemple, dans le domaine de la production agricole, il a exprimé son refus de renoncer aux normes sanitaires et phytosanitaires, ou encore, dans le secteur des services, à la protection des services culturels. Mais si le Parlement tient vraiment à ce qu'un accord de libre-échange transatlantique soit conclu, l'UE n'aura d'autre choix que de franchir certaines de ces lignes rouges. En dépit de ces difficultés, il reste possible de trouver un terrain d'entente – même s'il ne faut pas s'attendre à une conclusion rapide des négociations. L'Allemagne reste, du côté européen, l'un des moteurs de cette entreprise, bien que les remous provoqués par le programme de surveillance américain ne soient pas calmés.

Conclusion

Les nouveaux rapports de force à l'échelle mondiale, la pression de la concurrence en provenance des pays émergents d'Asie (en particulier la Chine) ainsi que les multiples conflits et risques sécuritaires internationaux, dans un contexte de compression budgétaire aux États-Unis et en Europe, font de la collaboration économique, politique et militaire transatlantique un enjeu majeur. À l'avenir, les États-Unis ne pourront plus se permettre de faire cavalier seul et dépendront de l'appui de partenaires solides. Tous ces éléments ouvrent une fenêtre d'opportunité en faveur d'un renouveau du partenariat transatlantique, lequel devrait inclure la recherche plus intensive d'un accord sur la protection des données personnelles.

Cette opportunité a au moins été identifiée sur le plan commercial. Pour la première fois depuis des années, les États-Unis et l'UE ont une chance historique, à travers le TTIP, de renforcer les fondements économiques de leur partenariat et d'imposer des normes communes à l'échelle internationale. Toutefois, compte tenu des nombreux points de désaccord qui subsistent entre les deux partenaires, les pourparlers s'annoncent difficiles ; les négociateurs américains et européens vont devoir faire preuve d'une grande endurance et bénéficier d'un soutien politique constant au plus haut niveau. Du côté européen, l'Allemagne joue ici un rôle clé. Le gouvernement allemand devra servir de contrepoids à la France et œuvrer en faveur de solutions de compromis sur les sujets potentiellement conflictuels tels les OGM.

En ce qui concerne la politique de sécurité transatlantique, la situation est nettement plus complexe, notamment en raison du mécontentement des Français et des Allemands face au système de surveillance d'Internet et de certaines institutions européennes mis en place par les États-Unis. Certes, la coopération au sein et en dehors de l'OTAN est très développée, et les relations germano-américaines en matière de sécurité sont plutôt bonnes – la participation durable de la *Bundeswehr* aux opérations menées en Afghanistan y contribue. Néanmoins, la faible marge de manœuvre budgétaire dont disposent les États-Unis pousse Washington à ne plus vouloir assumer seul la majeure partie des coûts, ce qui est source de tensions. Car l'UE, de son côté, doit encore lutter pour sortir de la crise qui frappe la zone euro et elle n'est de toute façon pas en mesure de mener une politique extérieure et de sécurité commune efficace. L'Allemagne, quant à elle, n'a pas les moyens d'amener ses partenaires européens à dépasser leurs propres blocages en raison de sa culture de retenue

en matière militaire. Si B. Obama essaie, comme le montre sa visite à Berlin en juin 2013, d'obtenir le soutien de l'Allemagne, qui demeure la première puissance européenne, il ne pourra guère surmonter les divergences qui l'opposent à son partenaire sur certaines questions sécuritaires.

Enfin, la collaboration transatlantique à venir dépendra aussi en grande partie de la réussite ou de l'échec de « l'orientation commune » de l'UE et des États-Unis vers l'Asie. Dans leur communiqué conjoint de juillet 2012, l'ancienne Secrétaire d'État Hillary Clinton et la Haute Représentante de l'Union pour les Affaires étrangères Catherine Ashton ont réaffirmé la convergence des intérêts américains et européens. Une déclaration qui donne des raisons d'être optimiste : la volonté d'imposer des règles de droit ainsi que le principe du multilatéralisme y était en effet soulignée, ce qui correspond à l'orientation de la politique extérieure de l'UE⁶³.

Dans le domaine de la politique de sécurité, les Européens devraient contribuer à instaurer un climat plus coopératif et, *via* la collaboration militaire, l'échange d'informations et, éventuellement, la conduite d'opérations communes avec les pays de la région, bâtir de nouvelles capacités, par exemple dans le domaine de la lutte contre la piraterie ou de la protection des frontières⁶⁴. Du point de vue commercial, l'UE et les États-Unis sont avant tout des concurrents en Asie, qui s'efforcent, grâce à des accords de libre-échange, d'obtenir pour leurs marchandises et leurs services des avantages concurrentiels dans la région. Néanmoins, dans ce domaine comme dans d'autres, ils poursuivent un certain nombre d'objectifs communs, au niveau par exemple de la protection de la propriété intellectuelle ou de l'accès aux marchés publics. L'UE et les États-Unis ont donc tout intérêt à mettre à profit le TTIP pour donner plus de poids à leurs positions communes et ainsi les faire valoir face à la Chine et à d'autres pays asiatiques.

⁶³ « U.S.-EU Statement on the Asia-Pacific Region », Phnom Penh, 12 juillet 2012, disponible sur : <www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/07/194896.htm>.

⁶⁴ Arbeitskreis Internationale Sicherheitspolitik, *Presence with a Purpose. Die Neu-ausrichtung der US-Sicherheitspolitik, der Aufstieg Chinas und die Auswirkungen auf die Rolle der USA in Europa*, Berlin, Friedrich Ebert Stiftung, « Internationale Politik-analyse », septembre 2012, disponible sur : <library.fes.de/pdf-files/id/jpa/09333.pdf>.

Notes du Cerfa

Publiée depuis 2003 à un rythme mensuel, cette collection est consacrée à l'analyse de l'évolution politique, économique et sociale de l'Allemagne contemporaine : politique étrangère, politique intérieure, politique économique et questions de société. Les « Notes du Cerfa » sont des textes concis, à caractère scientifique et de nature policy oriented. À l'instar des « Visions franco-allemandes », les « Notes du Cerfa » sont accessibles sur le site Internet du Cerfa, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

Dernières publications du Cerfa

Georg Fahrenschoen, *Union bancaire : la position des caisses d'épargne allemandes*, « Note du Cerfa », n°103, juillet 2013.

Hubertus Bardt, *La transition énergétique : un défi pour l'industrie allemande*, « Note du Cerfa », n°102, juin 2013.

Christoph Schröder, *La pauvreté en Europe*, « Note du Cerfa », n° 101b, mai 2013.

Brigitte Lestrade, *Entre réussite économique et précarité sociale: l'Allemagne dix ans après les lois Hartz*, « Note du Cerfa », n° 101a, mai 2013.

Isabel Schäfer, *Entre idéaux et intérêts : les nouvelles perspectives françaises et allemandes sur le Maghreb*, « Visions franco-allemandes », n° 22, février 2013.

Le Cerfa

Le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. Le Cerfa bénéficie d'un financement paritaire assuré par le ministère des Affaires étrangères et européennes et l'Auswärtiges Amt ; son conseil de direction est constitué d'un nombre égal de personnalités françaises et allemandes.

Le Cerfa a pour mission d'analyser les principes, les conditions et l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de trouver et de présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Hans Stark assure le secrétariat général du Cerfa depuis 1991. Yann-Sven Rittelmeyer est chercheur au Cerfa et responsable de la publication des « Notes du Cerfa » et des « Visions franco-allemandes ». Nele Wissmann est chargée de mission dans le cadre du projet « Dialogue d'avenir ».