

Le professeur Howard Shelanski, qui fut membre de la haute administration de Barack Obama pendant toute sa présidence, nous fait l'honneur et l'amitié, à l'orée de la présidence de Joe Biden, de nous dire (par courtoisie dans notre langue) ce qu'à son avis on peut attendre de la nouvelle présidence en termes d'évolution des relations franco-américaines.

Que signifie la présidence Biden pour la France ?

Howard Shelanski

Howard Shelanski est Professeur de droit, Georgetown University, et partenaire dans le cabinet de Davis Polk & Wardwell, LLP. Il est ancien directeur de la politique réglementaire dans l'administration du président Obama (2013-2017).

Tout changement d'administration aux États-Unis a d'importantes conséquences internationales mais l'élection de 2020 est néanmoins inhabituelle par l'intensité de ses implications. En ce qui concerne la relation entre la France et les États-Unis, le président Biden devrait commencer par réparer les détériorations induites par la politique de l'administration de Donald Trump et revenir à sa tradition historique. Trois modifications majeures semblent probables à l'observateur que je suis : un partenariat plus fort vis-à-vis du développement, de l'environnement et des objectifs de sécurité ; une coopération solidaire dans la préservation de la démocratie et la lutte contre l'extrémisme politique au sein de nos pays ; un retour à des politiques commerciales moins destructrices, plus amicales.

UN PARTENARIAT HISTORIQUE CONSOLIDÉ PAR OBAMA...

Le partenariat entre les États-Unis et la France remonte à la fondation de la République américaine. Le soutien mutuel entre les deux pays a évolué au fil du temps mais il a été, la plupart du temps, très fort au cours du dernier siècle. La fin de la Seconde Guerre mondiale a été un moment particulièrement intense dans ces relations, au contraire d'un point bas lors de la guerre en Irak sous l'administration de George W. Bush. Elles ont connu une reconstruction prometteuse sous le président Obama. Le travail conjoint de la France et des États-Unis, en 2015, en faveur de l'adoption de l'Accord de Paris sur le climat et l'adoption de l'Accord de Vienne sur le nucléaire iranien marquent des étapes importantes

dans la coopération entre nos deux pays. L'alliance entre la France et les États-Unis en Syrie pour combattre Daech et protéger l'autonomie kurde témoigne d'un autre élément majeur de confiance réciproque pour œuvrer ensemble en vue d'un objectif risqué mais indispensable. Enfin, en raison de la taille importante de son économie, la France est l'un des quatre premiers contributeurs de fonds à l'OTAN. Et tout en poussant les pays européens à augmenter leurs contributions, le président Obama a fermement maintenu le soutien des États-Unis envers l'alliance et la sécurité européenne.

... PUIS MIS À MAL PAR TRUMP

Comme on le sait, l'administration Trump a retiré les États-Unis de chacune des entreprises communes avec la France, un renversement bien regrettable du rétablissement de la confiance et de la coopération entre la France et les États-Unis sous le président Obama. Un renversement qui n'est certes pas dû au manque d'efforts du président Macron qui a fait des tentatives significatives pour préserver l'alliance des deux pays compromise par le comportement d'un interlocuteur impulsif, ignorant et volontairement figé dans sa poursuite d'une politique toute *America first*. Malgré les mises en garde de nombreuses parties prenantes, Trump s'est retiré de l'Accord de Paris et de l'Accord de Vienne. Il a abandonné les Kurdes (et les alliés contribuant à les protéger) aux errements de la Turquie, il a adressé à plusieurs reprises des messages confus sur l'intérêt des États-Unis pour l'OTAN et la sécurité européenne, laissant en particulier



© ELCARBOLA 2010

ouverte la question de la posture de son pays envers les actions de plus en plus agressives de Vladimir Poutine et de la Russie.

RÉTABLIR LA CONFIANCE ÉBRANLÉE ENTRE NOS DEUX PAYS

Le président Biden tentera-t-il de réparer les dommages causés par les actions de Trump et notamment les relations avec la France et l'Europe et, si oui, comment ? La réponse à la première question est sans ambiguïté affirmative. La réponse à la seconde –

Un témoignage hautement significatif de l'amitié historique franco-américaine : *La Statue de la Liberté* à l'entrée du port de New-York, offerte par la France aux États-Unis à l'occasion du centenaire de la Déclaration d'Indépendance. Œuvre d'Auguste Bartholdi (sculpteur) et de Gustave Eiffel (ingénieur).

comment se rapprochera-t-il effectivement du reste du monde et de la France en particulier ? – est plus difficile. Changer la position officielle des États-Unis sur l'Accord de Paris ou l'Accord de Vienne, rétablir une politique cohérente au sujet de l'antiterrorisme et de la Syrie, réaffirmer son soutien à l'OTAN est la partie la plus aisée. Il ne fait aucun doute que la présidence Biden s'accompagnera sans délai d'un retour de bonne volonté officielle de la Maison Blanche envers la France et l'Europe et que le nouveau président en témoignera par une réintégration immédiate dans l'Accord de Paris, par un effort pour ressusciter la participation américaine à l'Accord de Vienne, par une politique plus cohérente envers la Syrie, par un engagement délibéré dans la lutte contre le terrorisme, par un soutien réaffirmé à l'OTAN et par une claire opposition aux ambitions de la Russie. Le président fera lui-même les premiers pas dans chacune des directions ci-dessus évoquées par le biais de décrets exécutifs mais il agira aussi par la nomination de personnes expérimentées chargées de les mettre en œuvre. Des hauts fonctionnaires ayant une solide expérience et une connaissance approfondie de la France, comme John Kerry (représentant présidentiel spécial sur le climat) et Tony Blinken (secrétaire d'État), prendront des mesures importantes pour renforcer l'alliance franco-américaine face aux défis à relever.

Cependant Trump n'a-t-il pas gravement endommagé la volonté des alliés américains comme la France de jouer la carte de leur interdépendance historique avec les États-Unis ? Comment rétablir la confiance émoissée

du gouvernement et du peuple français à ce sujet ? Nos partenaires, la France donc en particulier, doivent pouvoir être sûrs que les prochaines élections n'amèneront pas un nouveau virage vers l'isolationnisme erratique d'un Trump ! Pour reprendre un investissement significatif dans des coentreprises avec les États-Unis, il faudra plus que la bonne volonté de la nouvelle administration. Je pense que Joe Biden en est conscient et qu'il prendra d'importantes décisions en ce sens, pour le bénéfice mutuel des deux pays. Il devra à coup sûr faire face pour cela à des difficultés dans la reconstruction des relations franco-américaines à partir du point – imparfait mais en constante amélioration – où elles en étaient parvenues sous la présidence d'Obama. Et une telle reconstruction d'un climat de confiance entre les deux pays pourrait bien prendre beaucoup plus de temps qu'il n'en a fallu à Trump pour le détériorer.

LUTTER ENSEMBLE CONTRE LES EXTRÉMISMES ET LE RACISME

Le deuxième domaine dans lequel une présidence Biden est susceptible d'avoir un impact sur nos relations avec la France est la lutte contre l'extrémisme politique au sein même de nos pays. Les États-Unis et la France ont affaire tous deux à des mouvements populistes. Dans les deux pays, divers hommes politiques ont flirté avec ces mouvements, et même avec leurs éléments les plus extrêmes, au service de leurs ambitions politiques. Dans les décennies qui ont précédé les élections de 2016 aux États-Unis et les élections de 2017 en France, les courtiser se faisait généra-

lement de manière voilée et indirecte. Lors de ces deux élections, cependant, les choses ont radicalement changé. Donald Trump a lancé sa campagne avec un discours anti-immigrant virulent, tandis que Marine Le Pen s'est appuyée sur une plateforme de même nature pour atteindre le second tour de l'élection présidentielle. La différence essentielle est qu'en France Le Pen a échoué dans sa candidature à l'Élysée tandis qu'aux États-Unis Trump a remporté la Maison Blanche.

La France s'est dotée d'un président faisant face à la lourde tâche de gérer une minorité nationaliste virulente sans perdre le soutien des centristes et des libéraux. Les États-Unis, eux, ont hérité d'un président nationaliste ayant besoin de l'appui des Républicains traditionnels tout en continuant à attiser des sentiments racistes et anti-immigrés. Pour Emmanuel Macron le besoin d'entretenir des relations diplomatiques avec un Trump profondément impopulaire en France n'a pas facilité la gestion de ses défis politiques internes : les actions du président américain sur la scène mondiale et aux États-Unis mêmes ont eu pour effet de mettre en colère les libéraux et les modérés dont le soutien était nécessaire au président français tout en encourageant les mouvements populistes qu'il devait contenir.

Le président Biden apportera donc un changement bienvenu dans la rhétorique et la symbolique politique. J'étais avec lui, alors vice-président, en février 2016 au Mexique, lors des réunions où il a déclaré avec force que les énoncés racistes de Trump contre les immigrants mexicains « ne représentent absolument pas le point de vue de la grande majorité

du peuple américain ». Joe Biden a un réel engagement en faveur d'une société juste et inclusive. Nous pouvons nous attendre de sa part à une position très ferme pour combattre avec détermination les éléments nationalistes les plus détestables, ces forces que Trump continue même jusqu'à aujourd'hui à cultiver pour ses fins politiques à long terme. Pour la France, l'Allemagne et d'autres pays qui tentent de gérer des mouvements nationalistes renaissants, avoir les États-Unis comme alliés et comme exemple dans la lutte contre ces forces plutôt que comme complice de leurs ravages ne peut qu'être un appui majeur pour contrer leur influence.

UN RÉAJUSTEMENT NÉCESSAIRE MAIS DÉLICAT DES RELATIONS COMMERCIALES

La présidence Biden aura enfin des implications importantes pour la France en matière d'économie et de relations commerciales. La France est l'un des dix premiers partenaires commerciaux des États-Unis, avec plus de 100 milliards de dollars de volume commercial annuel au total. Les États-Unis n'ayant pas conclu d'accord de libre-échange avec l'Union européenne (UE), les relations commerciales impliquent depuis longtemps une série de négociations pour résoudre leurs différends spécifiques avec chacun de leurs partenaires commerciaux européens. L'administration Trump a adopté une approche particulièrement agressive à ce sujet en imposant par exemple des droits de douane importants sur les importations d'acier et d'aluminium européens, déclenchant une séquence de

mesures de rétorsion entre les États-Unis et l'UE. La dernière vague de menaces tarifaires a été particulièrement préjudiciable à la France car elle a largement affecté le vin et d'autres produits à forte valeur d'exportation pour les producteurs français.

La détérioration des relations économiques entre les États-Unis et l'Europe qui résulte de la politique commerciale de l'administration Trump a été coûteuse pour les économies des deux partenaires. Le nouveau président fait l'objet de fortes pressions de la part des entreprises américaines pour modifier radicalement les tarifs douaniers imposés par Trump, en particulier sur les métaux. Néanmoins, alors que la France et les autres partenaires commerciaux européens pourraient s'attendre à une approche plus coopérative pour résoudre leurs différends commerciaux avec les États-Unis, il semble peu probable que le président Biden

puisse bouleverser immédiatement les droits de douane en question. Il devra notamment être attentif aux points de vue des organisations syndicales. Il est dès lors probable qu'il cherchera plutôt à combiner la réduction de ces tarifs avec des solutions apportées aux autres différends commerciaux, notamment ceux qui concernent les taxes européennes sur les fournisseurs de services numériques et les subventions à Airbus. La France devrait cependant considérer comme un signe positif que le secrétaire d'État Tony Blinken ait vivement critiqué la politique commerciale de Trump et qu'il ait fait part de sa volonté de mettre fin aux escarmouches économiques entre les États-Unis et leurs partenaires européens. Mais remédier complètement aux dommages que Trump a infligés à ces relations commerciales prendra nécessairement un peu de temps. ☉

Les trois principales conséquences pour la France de l'élection du président Biden

L'élection du président Biden signifie, après quatre longues années, le retour des États-Unis en tant que vrais alliés de la France, au travers de relations marquées par la bonne foi et la bonne volonté. Certains changements seront immédiats et d'autres à plus long terme. Dans les domaines de coopération avec des objectifs internationaux communs – politique climatique, confinement nucléaire, paix et sécurité – les changements seront immédiats, même s'il reste un long chemin à parcourir ensemble pour atteindre leurs objectifs. Dans les domaines des politiques nationales de tolérance, d'inclusion et de résistance aux mouvements nationalistes, l'accord est d'ores et déjà acquis sur la façon semblable de les gérer. La résolution des litiges commerciaux peut prendre plus de temps, mais là aussi l'administration Biden l'abordera de façon constructive. Plus difficile est de savoir si le nouveau président réussira à restaurer la confiance à long terme entre les États-Unis et leurs alliés. Cela dépendra non seulement de lui et ses collaborateurs mais aussi de sa capacité à garantir que les administrations américaines respecteront ses propres engagements.