

LE GRAND MARCHÉ TRANSATLANTIQUE : NÉGOCIATIONS AVEC FERMETÉ ET VIGILANCE

Hubert Vedrine

Le grand marché transatlantique : négociations avec fermeté et vigilance

Chers amis, je vais réagir sur le point géopolitique dont a parlé Jean-Michel Quatrepoint. Si, globalement, je ne suis pas en désaccord avec lui, j'analyse un peu différemment la question des grandes négociations commerciales. Je vous livrerai les conséquences que j'en tire sur la façon dont nous devrions nous comporter par rapport à cet enjeu. Un mot d'abord sur le contexte géopolitique. D'abord je pense qu'on ne peut plus parler, d'«hyperpuissance». J'ai employé ce mot dans la décennie 90 pour caractériser un moment où, en effet, il me semblait que les États-Unis, devenus sur tous les plans la plus grande puissance de tous les temps, n'étaient comparables à rien d'autre, ni historiquement, ni géographiquement. Cela a correspondu à quelques années. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Les Occidentaux perdent le monopole de la conduite du monde. Et la politique erronée de W. Bush a fourvoyé l'«hyperpuissance» américaine. Aujourd'hui, les États-Unis restent la première puissance mais sont plutôt en lutte pour le maintien d'un leadership relatif. Je pense qu'ils le garderont mais à un degré de puissance, donc d'aisance de comportement, qui n'est pas comparable à ce qu'ils ont connu il y a peu. Je ne les vois pas en train de reconquérir une position équivalente à celle qu'ils avaient dans plus de la moitié du monde en 1945 ni à celle qu'ils ont pu avoir dans la décennie 90. Au contraire. Les d'immenses choses qui se passent en Asie, et dont Jean-Michel Quatrepoint a parlé expliquent en creux pourquoi les Américains se soucient peu d'avoir laissé l'Irak dans le chaos, pourquoi Barack Obama se dégage d'Afghanistan sans que la suite soit assurée, pourquoi il a tellement freiné dans l'affaire syrienne, même s'il a pensé à un moment donnée, avant de se raviser, que ne rien faire était la pire des solutions. Sa ligne stratégique est celle du désengagement américain du monde arabo-musulman. Les États-Unis, qui se voient déjà comme indépendants énergétiquement, ne se sentent plus engagés par l'accord signé sur le Quincy en 1945, («Roosevelt roi d'Arabie»)(1), même s'ils resteront très exigeants sur l'Iran et, évidemment, sur la sécurité d'Israël. Cela explique encore mieux l'évolution actuelle de leur politique et l'importance, pour eux, des enjeux asiatiques. Dans les démocraties modernes, les dirigeants sont si proches des gens (les sondages etc.) qu'ils ont moins de leadership. Ils sont donc devenus ultra sensibles aux pulsations de l'opinion. Or l'opinion américaine voit la Chine autant comme un partenaire que comme un rival ou une menace. Ces sentiments partagés, compliquent la décision politique or il y a d'immenses enjeux asiatiques. Prenons l'exemple du Japon. Si nous étions japonais, penseurs-nous que notre sécurité ultime pourra être toujours assurée par les États-Unis? Même si les États-Unis veulent à tout prix continuer à contrôler la haute mer avec une marine incomparable (laissée intacte par les réductions budgétaires, limitées, du gigantesque budget américain), les Japonais peuvent-ils écarter l'hypothèse qu'un jour les États-Unis ne contrôleront plus le Pacifique? Que feront-ils alors? Peuvent-ils envisager de se résigner à une sorte de leadership chinois, de composer un jour avec les Chinois sur les plans commercial, stratégique etc.? Il se pourrait qu'un jour les Japonais aient à faire ce choix angoissant pour eux. Ils pourraient alors, conscients de ne pouvoir compter à perpétuité sur les Américains, et refusant de se mettre dans la main des Chinois, envisager de réarmer pour se protéger. C'est alors la question de l'arme nucléaire japonaise qui se poserait, bien que l'opinion soit très contre. Jean-Michel Quatrepoint a fait remarquer que déjà M. Abe parle d'une «armée» japonaise. A côté des enjeux de défense, il y a aussi une gigantesque bataille commerciale par accords interposés entre Chine, Japon, ASEAN, États-Unis,.... bataille dont l'issue reste incertaine. Dans les années écoulées, les États-Unis ne sont toujours pas arrivés à leurs fins dans ce domaine. En Amérique latine, par exemple, ils n'ont pas réussi à conclure tous les accords commerciaux qu'ils voulaient mettre en œuvre. Toute initiative américaine n'est pas forcément vouée au succès. Pour les États-Unis, les enjeux primordiaux sont en Asie. Cela se traduit, par exemple, par la volonté d'empêcher le basculement de la Birmanie dans le camp chinois. Beaucoup de pays d'Asie du sud-est redoutent les Chinois. Ils n'ont pas envie de rester en tête-à-tête avec la Chine dans la région et souhaitent donc le maintien des États-Unis (le Vietnam lui-même, malgré le déversement d'«agent orange» qu'il a subi pendant des années, négocie des accords de sécurité avec les États-Unis). L'Australie est partagée, balançant à chaque élection entre un premier ministre sinophile et un premier ministre sinophobe, mais tenant compte du poids économique de la Chine (mines). N'oublions pas la relation stratégique États-Unis / Inde (malgré le programme nucléaire militaire indien!) pour équilibrer la Chine. Il est donc exact qu'il y a d'énormes enjeux en Asie, pour très longtemps. En revanche, je trouve d'un marxisme trop schématique, l'interprétation des mécanismes qui ont amenés les États-Unis à proposer - depuis longtemps - le grand marché transatlantique. Elle ne tient pas compte des compétitions multiples à l'intérieur du «monde des multinationales», multinationales bientôt presque aussi nombreuses dans les pays de ce qu'on appelait autrefois «le Sud» qu'aux États-Unis, avec des croisements très compliqués, avec des «chaînes de valeur qui nous unissent»(2) comme le dit Pascal Lamy! IBM avait inventé le concept de «multinationales» pour déguiser le fait qu'elle était, et quelles étaient, alors toutes américaines. Ce terme désignait alors les méga-entreprises américaines et deux ou trois entreprises japonaises. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Les choses sont devenues plus complexes. Nous prenons part à une gigantesque «foire d'empoigne». La possibilité pour les multinationales d'instrumentaliser le pouvoir américain via le lobbying se heurte ainsi au fait qu'elles ont entre elles des intérêts contradictoires. Si certaines «multinationales» ont besoin d'une politique «d'apaisement» avec la Chine, d'autres ont plutôt intérêt à l'affrontement avec la Chine. L'ensemble du système militaro-industriel américain n'a pas intérêt à un partenariat trop étroit avec la Chine selon un schéma «G2», d'ailleurs illusoire. Si leurs intérêts croisés obligent la Chine et les États-Unis à gérer ensemble cette situation de partenariat/rivalité, ils ne seraient pas pour autant capables de s'entendre pour gérer les problèmes du reste du monde. Sans la puissance structurante américaine - qu'on l'aimait ou non - nous sommes dans un monde «sans maître». Les Chinois sont incapables de jouer ce rôle et je ne crois pas qu'ils en aient l'intention, sauf sur une base régionale élargie. Il n'y a pas encore de «communauté» internationale. L'ONU n'est qu'un cadre. Le G20, le G7, au sein desquelles des luttes d'influences se poursuivent, ne sont pas des pouvoirs mais des enceintes. Et il n'y a évidemment pas de gouvernement mondial. C'est pourquoi, même si je ne trouve pas cela tellement réjouissant, je suis plutôt sur la ligne d'un Pierre Hassner, qui parle de «chaos stratégique», ou d'un Richard Haas, qui parle d'un «monde apolaire». Alors qu'en France, on a beaucoup annoncé un «monde multipolaire». Si le but était d'énervier les Américains, c'était réussi: chaque fois que Jacques Chirac prononçait les mots «monde multipolaire», Condoleezza Rice les contestait par une déclaration précisant que les États-Unis surplombaient ce monde multipolaire. Ce système multipolaire serait d'ailleurs instable. Quelles relations changeantes entre États-Unis, Chine, Japon, Europe et aussi, peut-être, Brésil, Inde voire Afrique du Sud, Nigéria, Indonésie, Mexique, etc...? Ces jours-ci dans le cas particulier de la Syrie, Poutine a trouvé une occasion de transformer son «pouvoir de nuisance résiduel périphérique», en un atout qui a refait de lui un partenaire obligé. Il a pu le faire à partir de l'influence qu'on prête à la Russie sur la Syrie. Mais ce pouvoir est faible sur la plupart des autres terrains. Peut-on reparler d'un pôle russe? La Russie est un pays qui garde un immense avenir... Espérons pour elle qu'elle n'incarnera pas ce que Clémenceau disait du Brésil («Le Brésil est un pays d'avenir, et le restera longtemps»)! Le Japon est en proie à ses hésitations. Les Européens n'en finissent pas de ne pas savoir ce qu'ils veulent. C'est pourquoi je ne dis jamais «l'Europe» mais «les Européens». Il n'est donc pas simple de prévoir des alliances durables dans le système multipolaire. L'idée naïve selon laquelle nous pourrions nous mettre d'accord avec les émergents démocratiques (l'Inde, le Brésil) ne fonctionne pas. Nous avons avec eux presque autant de sujets de désaccord qu'avec la Chine (avec laquelle nous avons aussi des sujets d'accord...). C'est compliqué. Je suis plutôt frappé par l'état d'instabilité et d'imprévisibilité du monde. Si les États-Unis sont hors d'état de reconstituer une situation d'hyperpuissance, ils peuvent, ne serait-ce que par défaut, se maintenir longtemps comme le leader relatif, sorte de «hub» du système. Les États-Unis sont dans une phase longue où, pour des raisons intérieures, il leur devient de plus en plus difficile, pour des raisons psychologiques et politiques, de projeter leur puissance. Il y a des interventionnistes à droite: les néo-conservateurs, comme à gauche: les liberal hawks (les uns et les autres ont des émules à Paris). L'origine des néo-conservateurs remonte à l'époque où des conservateurs très agressifs considéraient que Kissinger, sorte de Chamberlain à leurs yeux, était trop conciliant à l'égard de l'URSS. Selon eux, les États-Unis ne pouvaient que «se faire avoir» dans des négociations avec l'Union soviétique à l'égard de laquelle il fallait adopter une attitude beaucoup plus dure et, contrairement à Truman, qui avait eu tort de se limiter à une politique d'endiguement, faire du refoulement, de la reconquête, du «roll back». Ce sont souvent à l'origine des intellectuels d'extrême-gauche qui, au terme de leur migration, sont parvenus jusqu'à la droite du parti républicain pour former les «nouveaux (néo-) conservateurs». Il y a aussi des non interventionnistes dans les deux camps aux États-Unis, comme ici. Les uns arguent qu'on ne peut pas intervenir si on n'a pas réuni toutes les conditions de la légalité internationale. Les autres se réfugient dans l'isolationnisme, se désintéressant du reste du monde. C'est la position du Tea Party. Cela devient la position allemande, et celle de la majorité des Européens. Dans une situation d'une telle complexité, je ne crois pas les États-Unis capables de la stratégie machiavélique et calculée que décrit Jean-Michel Quatrepoint. Je suis convaincu que certaines multinationales américaines nourrissent des craintes à propos des négociations sur le grand marché atlantique. Mais que d'autres sont favorables à ce projet et quelques-unes sont partagées, hésitantes. Il ne faut donc pas surestimer la rationalité des acteurs. Il y a aussi les aléas, le désordre, les erreurs de calcul! Ceci m'amène à mon point essentiel: je pense qu'il ne faut pas avoir peur a priori de ces négociations. Nous n'en sommes plus à nous demander ce qui va être décidé lors du prochain conseil européen. Elles sont déjà décidées. L'accord a été donné par tous les Européens. Il a d'ailleurs été précédé, Jean-Michel Quatrepoint l'a rappelé, de beaucoup de signaux en ce sens, y compris du Parlement européen. Personne n'a protesté. Je rappelle qu'à la fin des années 90, l'ambassadeur du président Clinton à Paris, Félix Rohatyn, répétait que l'intérêt des Européens résidait dans un grand marché avec les États-Unis. En effet, insistait-il, le poids cumulé des États-Unis et de l'Europe dans l'économie et le commerce mondial serait tel qu'il s'imposerait aux autres. Ce discours n'est donc pas nouveau. «Ce n'est pas nouveau» peut se comprendre dans deux sens: «c'est un complot ourdi de longue date» ou bien «c'est une possibilité envisagée depuis longtemps». Je n'aurais peut-être pas dit exactement la même chose avant que la décision ne fût prise. Mais puisque les Européens se sont engagés, puisque nous avons invoqué et obtenu l'exception culturelle... c'est différent. Peut-être pas de façon définitive, Jean-Michel Quatrepoint a raison de le rappeler. Avons-nous eu raison de jouer tout de suite cette carte au préalable? La conséquence est que nous ne pourrions peut-être pas bloquer la négociation sur un autre point. Or il y a peut-être d'autres points, plus vitaux, que nous n'avons pas encore identifiés. Mais nous sommes engagés! Je suggère de ne pas avoir peur a priori. Ne nous comportons pas comme le patron français en 1957, terrorisé par un Marché commun dont il pensait qu'il allait anéantir toutes les capacités industrielles françaises. Notre manque de confiance en nous devenu pathologique est un des problèmes récurrents de notre pays, qui resurgit à chaque étape. Nous devons dans cette négociation savoir ce que nous voulons, et ne pas nous limiter à une vision purement négative ou défensive. Nous ne pouvons pas nous contenter de voir protégée l'exception culturelle française, c'est trop court. Nous avons aussi des intérêts offensifs, comme le Commissaire européen au commerce, Karel De Gucht n'a pas tort de le dire. Nous, Français, avons des intérêts français, et non abstraitement «européens». Jean-Michel Quatrepoint a montré tout à l'heure que les Allemands ont, quant à eux, des intérêts spécifiques. Sachons nous aussi ce que nous voulons. La question des normes est très importante. Il est vrai que rien ne se jouera sur des droits de douane qui sont déjà autour de 3 %. Mais l'enjeu normatif est énorme. À l'exception des rares voix - françaises - qui parlent d'Europe-puissance, la plupart des Européens croient surtout dans la capacité normative de l'Europe. Il serait naïf de croire que nous réussirons à équilibrer les puissances réelles du monde de demain uniquement en leur imposant nos normes. Mais c'est quand même un élément sérieux dans la négociation. Avons-nous les capacités, nous, Européens, d'imposer nos normes au reste du monde? Non, pas telles qu'elles. L'expérience de la conférence sur le climat peut nous en faire douter. Mais en cas d'accord entre États-Unis et Europe, l'ensemble peserait 40% du commerce international! La puissance normative de cet ensemble s'imposerait alors largement aux autres. Encore faudrait-il que nous ne capitulions pas en route! Mais pourquoi le ferions-nous? Nous n'en sommes qu'au début de cette négociation. Or, je le rappelle, les négociations lancées par les Américains n'ont pas toutes abouti. Ils se sont heurtés, ici ou là, au désaccord de leurs partenaires (Brésil ou autres). Ne préjugeons donc pas que la négociation se soldera forcément pour les Européens par un abandon total de leurs positions (après que les Français auront eux-mêmes été abandonnés par les Européens...) et qu'en dépit de la position des Allemands, favorables à ce grand marché, nous aboutirons à une capitulation! Les autres Européens ont aussi des intérêts offensifs dans cette affaire. Ne craignons donc pas d'avancer en déterminant, en matière de normes, ce que nous, Européens, sommes capables de gérer seuls. Avec qui d'autre d'ailleurs pourrions-nous conclure des accords normatifs qui influenceront le reste du monde? Un accord Union européenne-Chine n'est pas possible. Les désaccords sont trop nombreux. S'il peut arriver que les Américains nous irritent, ils sont quand même moins loin de nous que la Chine, l'Inde ou l'Afrique du sud. Beaucoup de choses se jouent entre États-Unis et Europe. Et si cette carte n'est pas jouée maintenant, je ne sais pas trop quand nous pourrions relancer le jeu normatif, compte tenu de l'énorme bataille de géo-économie mondiale. C'est maintenant que cela se passe. Loin de nous satisfaire d'avoir préservé (ou cru préserver) l'exception culturelle, nous devons organiser un système de vigilance dans le suivi de la négociation. Certes, de par le traité de Rome, c'est le commissaire compétent qui négocie. Mais celui-ci n'est pas un inconnu qui va disparaître dans la nature. Il devra parler aux autres commissaires, au Parlement européen, à l'opinion, et rendre compte. Je pense donc qu'il faut utiliser dans le traité tout ce qui permet de suivre de très près le mécanisme de la négociation et obtenir que le négociateur rende compte à chaque étape pour mettre en évidence les choix. Dans toute négociation, à un moment donné, il faut un compromis, ou un échec. Selon moi, le travail de définition de nos intérêts offensifs n'est pas suffisant. Or nous aurons du mal à arbitrer, sinon nous n'avons en tête que nos seuls intérêts défensifs. Cela signifie que nous devons avoir des alliés. Réveillons-nous avant qu'il ne soit trop tard. Il sera alors vain de crier à la conjuration entre les Allemands et les Américains pour nous étrangler! Il y a un travail à faire en amont qui pour moi est un des enjeux des prochains mois. La négociation sur le marché transatlantique ne pourra pas aboutir en deux ans. Elle prendra du temps. Il faut travailler vite auprès de tous les autres Européens, auprès des milieux économiques, des entreprises, de l'ensemble des groupes d'intérêts dans les autres pays pour constituer une coalition préventive afin de ne pas se tromper d'arbitrage le moment venu. Il faut ensuite bien intégrer le calendrier. Ce projet, lancé comme pouvant aboutir vite, n'a aucune chance d'être réglé avant la fin de la Commission Barroso en 2014. Il va donc concerner aussi la Commission suivante. Cela peut influencer sur le choix du représentant français qui sera nommé et sur la définition du poste clé pour la France. Je pense plutôt à un poste économique qu'au poste détenu par Mme Ashton (même si on met un génie de la diplomatie à sa place, cela restera un «job» impossible). Cela se jouera plutôt sur les postes de commissaires économiques ou commerciaux. Cela nous amène à 2015 ou 2016. Je pense qu'il y aura des contradictions aux États-Unis sur cette question. Les Européens doivent donc parler aux Américains. Nous pouvons faire évoluer les positions américaines. Il y a aussi des contradictions chez eux. Nous voyons en effet à quel point le système institutionnel américain est plus compliqué qu'avant. Vous aurez compris ce que je veux dire quand je parle de la vigilance nécessaire pour suivre une grande négociation. Cela suppose aussi d'être compris de l'opinion. Il doit être possible de traduire en termes simples ce qu'est un intérêt offensif, quels sont les points sur lesquels nous ne lâcherons pas, quels sont nos alliés potentiels. L'opinion doit être informée, non pas par des slogans ni par de la «communication», mais par une vraie pédagogie. Nous serions beaucoup plus forts si nous parvenions - contre toutes nos traditions - à des accords bipartisans sur ce sujet. Certes, les partis politiques, par nature, haïssent tout ce qui est bipartisan. Toutefois, sous la IVème République, et même sous la Vème République, de grandes choses ont été faites, des politiques importantes pour le pays ont été menées pendant longtemps, qui, sans apparaître explicitement comme des accords de coalition, n'étaient pas remises en cause par les différentes forces. Aujourd'hui, c'est nécessaire. Peut-être ne faut-il pas trop le dire, mais alors faisons-le sans le dire. Nous devons nous poser cette question, d'autant que sur ce sujet aucune vraie contradiction de fond n'oppose les partis de gauche et les partis de droite de gouvernement. Nous devons y réfléchir parce que nous serions évidemment beaucoup plus forts dans les moments difficiles de la négociation déjà engagée, si il faut nous opposer à un arbitrage que voudrait faire le commissaire compétent. (1) Par le pacte signé le 14 février 1945 à bord du croiseur américain, Quincy, par Roosevelt et le roi Ibn Saoud, les USA garantissent la protection du régime saoudien à la fois contre l'Égypte, la Jordanie, l'Iran... moyennant un approvisionnement entpôlé à prix modérés. Cet accord mettait un terme à la domination européenne sur place. (2) Titre de l'allocation prononcée lors du Séminaire sur les chaînes de valeur mondiales (organisé par l'OMC, le Ministère chinois du commerce, l'OCDE et la CNUCED le 19 septembre 2012 à Beijing) par le Directeur général Pascal Lamy. Selon lui, «le coefficient d'importation élevé de la production destinée à l'exportation a entraîné un niveau sans précédent d'interdépendance entre les pays associés aux chaînes d'approvisionnement. Il ne s'agit plus seulement des exportations. Les importations sont essentielles pour les exportations. Il ne s'agit plus seulement d'«eux». Il s'agit de «nous».



Source: <https://www.hubertvedrine.net>

Homepage > Publications > Le grand marché transatlantique : négociations avec
fermeté et vigilance



03/03/2014