



Reprendre la main: d'un transatlantisme déstabilisateur à un trilogue stratégique US- UE-Chine

Madariaga Paper – Vol. 6, No. 4 (June, 2013)

Pierre Defraigne

Directeur exécutif, Fondation Madariaga-Collège d'Europe
Directeur Général Honoraire à la Commission européenne

Bruxelles a la manœuvrabilité d'un porte-avions. Lent à s'ébranler, une fois en route il peut courir longtemps sur son erre, mais difficilement changer de cap. Ainsi en ira-t-il sans doute de la décision, hautement problématique, que s'apprête à prendre à l'unanimité le 14 juin prochain le Conseil des Ministres de l'UE, de lancer la négociation d'un accord avec les Etats-Unis sur le commerce et l'investissement, le Transatlantic Trade and Investment Partnership (le TTIP). Ce projet, avancé dans une perspective étroite de politique commerciale, soulève des questions de première importance qui ont été négligées jusqu'ici: Karel de Gucht qualifie le TTIP de «marché intérieur transatlantique» et une éditorialiste du Monde, d'«OTAN économique» dirigé contre la puissance commerciale de la Chine. Exposer la portée de ces options hautement politiques est l'objet de ce papier.



Le Retour de Nessie

L'idée d'une zone de libre-échange bilatérale entre les Etats-Unis et l'Europe est ancienne et revient de façon récurrente depuis deux décennies à l'insistance du Royaume-Uni et, plus récemment, de l'Allemagne. Elle avait été jusqu'ici jugée irréaliste en raison des difficultés européennes en matière agricole et d'exception culturelle et à cause des divergences profondes des régimes de normes et de standards entre l'Amérique et l'Europe; ceux-ci constituent en effet aujourd'hui l'essentiel des barrières au commerce après l'abaissement massif de la plupart des tarifs douaniers entre les deux économies. Le risque d'enlèvement probable au Congrès américain en raison de l'influence des lobbies a aussi servi de facteur inhibant.

Trois éléments nouveaux ont fait remonter ce monstre du Loch Ness à la surface: la quête de la croissance par les exportations, le souci de tenir en échec la puissance normative montante de la Chine et la volonté d'arrimer plus étroitement l'Europe à l'Amérique au moment où Obama réoriente celle-ci vers l'Asie émergente.

Mais surtout, la percée du TTIP apparaît comme l'aboutissement logique de la stratégie 'Global Europe' de libéralisation bilatérale lancée en 2006 par Peter Mandelson, Commissaire européen au Commerce, en rupture avec la ligne multilatérale de Pascal Lamy son prédécesseur. L'UE s'est en effet engouffrée en 2006 dans le sillage de la «libéralisation compétitive» déclenchée en 2003 par Bob Zoellick, le négociateur commercial américain, au lendemain de l'enlèvement du Doha Round de libéralisation multilatérale à la Conférence ministérielle de l'OMC à Cancun. La course aux accords bilatéraux de libre échange avec des économies émergentes que se livrent depuis lors les Etats-Unis et l'UE, aboutit aujourd'hui, en vertu de l'effet domino, à la conclusion d'un accord commercial entre les deux rivaux et partenaires. Ce sera le TTIP. Par ce long détour, Mandelson aura ainsi réussi là où son homologue britannique Sir Léon Brittan avait échoué dix ans auparavant: créer un espace économique intégré transatlantique. Mais le TTIP est un tout autre animal qu'une simple zone de libre-échange comme celles conclues ou projetées avec la Corée ou la Malaisie.

Le projet de TTIP surprend par l'unanimité qu'il suscite dans les cercles dirigeants européens, malgré son caractère potentiellement explosif, et qui contraste avec le clivage Nord-Sud observé sur le dossier hautement sensible des panneaux solaires chinois. Lorsqu'on l'examine de près le TTIP, il apparaît pourtant comme un pari à haut risque pour l'unité de l'UE, pour la projection de l'Europe dans le monde et pour la qualité de la relation atlantique. Que le Conseil des Ministres s'apprête à entériner, sans autre débat public qu'un discret caucus parlementaire à Strasbourg sur le sujet, un choix fondateur pour l'avenir de l'Europe, a de quoi inquiéter quant au mode de formation de la pensée stratégique de l'UE. Les esprits cyniques eux ne s'en préoccupent pas. Ils jugent déjà l'affaire mal emmanchée et pour tout dire vouée à l'échec, car ils s'attendent à voir l'accord vidé sournoisement de son contenu par la multiplication, en cours de négociations, d'exceptions, d'exemptions et de longues transitions et ils escomptent en contrepartie un blocage au Sénat américain. Comment ne pas dès lors penser à feu la Stratégie de Lisbonne, née en 2000 dans le même consensus surréaliste du Conseil Européen, brandie longtemps

comme le cadre du redressement de l'Europe et finalement abandonnée, sans autopsie, dans la fosse commune des projets mal conçus et mal ficelés de l'UE? Faut-il répéter cette erreur en poussant 'un pont trop loin' la logique très discutable du libre-échange bilatéral? Ce ne serait ni dans l'intérêt de l'UE, ni du multilatéralisme, ni dans celui de l'Alliance Atlantique. Démonstration!

Evaluation du TTIP

Bruxelles se prête mal au débat de fond. Les compromis sont tellement difficiles à établir entre les Etats-membres d'abord et entre l'UE et le partenaire, ici les Etats-Unis, ensuite, pour ne rien dire des lobbies, pourtant bien présents, que les alternatives ne sont pas mises sur la table. Une fois la ligne arrêtée, elle est bétonnée et les questions ou objections de fond sont ignorées ou disqualifiées par le recours à des arguments d'autorité ou à des insinuations de protectionnisme, d'euroscpticisme ou d'antiaméricanisme. Les critiques sont contenues à la périphérie du projet. Ainsi se construit une pensée unique à laquelle contribuent allègrement Think-Tanks et éditorialistes pris dans le discours bruxellois dominant. Ce discours certes a raison des oppositions et des réserves dans un premier temps, mais il se heurte tôt ou tard à la réalité des faits et surtout des perceptions. C'est ainsi que l'UE officielle perd la confiance du citoyen qui, ne comprenant pas grand-chose à toute cette complexité, juge l'arbre à ses fruits. Par ces temps d'euroscpticisme montant, le TTIP risque de faire une cible facile comme l'AMI ou ACTA. Faisons l'inventaire des difficultés attendues.

Une croissance modeste et inégalement répartie

UE et US, toujours enlisés dans l'après-crise financière qui n'en finit pas, cherchent désespérément dans les exportations des leviers de croissance que la demande intérieure inhibée par la dette ne fournit plus. L'évaluation de la libéralisation commerciale met habituellement l'accent sur la croissance attendue pour l'ensemble de l'UE, mais pas sur ses retombées, pourtant très différenciées entre Etats-membres, territoires, secteurs d'activité et catégories sociales. Or la croissance peut être inclusive ou divergente. Ceci pose problème pour une eurozone déjà confrontée précisément à un écart grandissant entre noyau et périphérie. Dorénavant, cet enjeu ne peut plus être négligé. Il devient crucial.

Les estimations établissent le taux additionnel de croissance généré par le TTIP entre 0,5 et 1% du PIB européen et la création d'emplois à un million. Ces chiffres, pourtant modestes, sont probablement trop beaux pour être vrais comme il arrive d'ailleurs souvent avec les études d'impact. La libération des échanges est certes toujours porteuse de croissance à long terme. Mais la théorie du commerce international établit que les gains attendus de productivité et de bien-être d'autant plus élevés que le degré de plein emploi des ressources est élevé. Le mérite des importations est en effet de libérer des ressources utilisées dans la production domestique de façon peu productive pour les affecter à des usages plus productifs, notamment à la fabrication de biens destinés à l'exportation pour lesquels le pays dispose d'avantages comparatifs. Ce raisonnement perd beaucoup de sa pertinence lorsque de toute façon il existe des ressources inemployées. C'est pourquoi deux vastes zones économiques, relativement similaires, frappées d'un chômage structurel élevé ont des marges intérieures de croissance, considérablement plus

riches que les exportations ne pourraient en assurer. L'alliance commerciale de deux zones en crise ne génèrera donc a priori qu'une croissance marginale.

L'expérience montre que même si l'essentiel de la croissance mondiale se situe désormais en dehors de l'Europe et des Etats-Unis, compter sur les exportations pour régler le problème du chômage en Europe est une illusion pour un continent relativement fermé dont le PIB n'est dû qu'à concurrence de 12% aux exportations. Etats-Unis et Europe retireraient davantage de croissance d'une reflation interne, y compris pour leurs propres échanges commerciaux, qu'au travers de l'établissement d'une zone de libre échange entre eux.

En revanche les coûts distributionnels – emplois perdus contre emplois gagnés entre Etats-membres et au sein des Etats-membres – seront hors de proportion avec la croissance attendue. La question de la distribution des gains et des coûts de la croissance se pose d'autant plus que, derrière la demande de TTIP, sont à l'œuvre certains intérêts sectoriels et nationaux puissants: ainsi l'industrie des services et la chimie américaines et l'industrie automobile et des machines-outils allemande, cherchent à élargir leurs parts de marché chez l'autre partenaire atlantique. En réalité, il est à craindre, qu'en raison du contexte macroéconomique et financier de croissance faible ou nulle, destiné à se prolonger en Europe, les coûts distributionnels d'une croissance par les exportations se révéleront élevés. Or l'UE ne dispose toujours pas d'un instrument budgétaire puissant pour corriger ces inégalités entre territoires et entre catégories sociales et ainsi contrer la divergence entre territoires générée par un choc de libéralisation commerciale. Le TTIP va donc compliquer l'équation de la croissance, de la divergence entre pays et des inégalités sociales en Europe et exercer une pression centrifuge sur l'unité de l'UE, notamment entre noyau et périphérie de l'eurozone.

Brouillage de l'identité européenne et dominance américaine

Si le TTIP s'inscrit dans la série des zones de libre-échange négociées ou conclues par l'UE depuis près d'une décennie, il en diffère radicalement et pas seulement du fait de la taille des partenaires. C'est que les droits de douane ont pour l'essentiel déjà été éliminés entre l'UE et les USA, agriculture et certains produits manufacturés mis à part. Ce qui continue à faire obstacle aux échanges, ce sont les différences de législations, c'est-à-dire les normes et standards en matière de protection de l'environnement, de la santé, du consommateur, du droit d'auteur, de l'épargne etc. Ces législations dont l'harmonisation au sein de l'UE s'est toujours avérée délicate et laborieuse, traduisent soit des rapports de force économiques – les normes privées critiques dans les industries digitales et financières – soit des préférences collectives profondément inscrites dans la culture et les institutions nationales. Ces préférences collectives renvoient elles-mêmes à des valeurs constitutives d'une identité. En ce sens l'harmonisation européenne vise à rien moins que construire une identité européenne tout en réalisant l'intégration économique. Elle est au cœur du processus de construction politique européenne.

Or le TTIP appelle principalement une forte convergence règlementaire entre UE et USA en vue de la création d'un «*marché intérieur transatlantique*».

Cet accord commercial USA-UE est donc d'une tout autre portée pour l'Europe et pour le monde que les accords bilatéraux antérieurs: d'une part il interfère directement avec la capacité de l'UE de se construire comme ensemble politique intégré et d'autre part, il modifie l'équilibre multilatéral au sein de l'OMC, notamment en matière de convergence réglementaire précisément.

Les Chefs d'Etat et de Gouvernement européens ont-ils pris la mesure exacte de cette difficulté principale du TTIP? Cette intégration économique transatlantique que ses promoteurs veulent profonde et étroite, ne sera-elle pas nécessairement dominée par les Etats-Unis d'une part, en raison de leur supériorité technologique, financière, monétaire, politique et stratégique et d'autre part en raison du TPP qui leur assure une base solide en Asie? N'oublions pas surtout que l'UE négociera à 27 face à une Amérique une et indivisible qui, de surcroît, a deux fers au feu. Entreprendre aujourd'hui une convergence réglementaire transatlantique va considérablement gêner les progrès de l'UE vers l'unité de son marché intérieur et donc vers l'émergence d'une identité politique européenne.

Bien plus que l'agriculture et la production culturelle, c'est en effet la convergence réglementaire, c'est-à-dire le principe même d'une harmonisation transatlantique des standards et des normes ou, plus problématique encore, leur reconnaissance mutuelle, qui interpelle les Européens. Car le nœud du problème est ici: Américains et Européens entretiennent des préférences collectives bien contrastées sur l'énergie, l'environnement, l'utilisation des OGM ou des hormones, la recherche sur le vivant, les inégalités sociales, la place des services publics, les produits financiers à haut risque, la protection des données privées. Nos systèmes de régulation sont différents: la normalisation américaine est fragmentée entre de multiples agences indépendantes. Les rapports de force entre producteurs et consommateurs sont différents tandis que les lobbies règnent en maîtres au Congrès: ainsi 1,4 milliard de dollars ont été dépensés en deux ans pour influencer la loi Dodd-Frank de 2010 sur la régulation financière. L'approche de la régulation est différente: les Américains préfèrent la voie des tribunaux et des litiges «ex post» avec les «class actions» et les honoraires d'avocats et dédommagements pharamineux, au mode réglementaire «ex ante» fondé sur le principe de précaution qui a la faveur des Européens. S'agissant de litiges commerciaux entre UE et USA, que donnerait un mode bilatéral de règlement des différends et des citations directes en justice des Etats par des firmes privées? La propension américaine au 'divide and rule' ne le cède en effet en rien à celle de la Russie et de la Chine et, en cas de conflit commercial, nos Etats-membres se disperseraient vite face au lobbysme américain avec le gouvernement de Washington qui ne manquerait pas d'exploiter invoquer l'argument sécuritaire pour forcer un arbitrage. Compliciter l'intégration politique européenne par une intégration transatlantique à la fois économique, dominée par 'Corporate America', et stratégique, dominée par Washington, va brouiller les repères et compliquer davantage la dynamique politique au sein de l'UE.

Le libre-échange bilatéral touche ici ses limites: les gains économiques paraîtront bien faibles et bien aléatoires en regard de la corrosion des valeurs sociétales européennes par les pratiques des milieux d'affaires d'outre-Atlantique devant lesquels les citoyens américains eux-mêmes sont tellement désarmés. Heureusement, les obstacles au commerce figurés par les normes et les standards peuvent être et sont, dans le cas de l'UE et des Etats-Unis, effectivement contournés par des investissements croisés qui

gènèrent 7 millions d'emplois des deux côtés de l'Atlantique. C'est une option raisonnable et avantageuse. Une unification des normes, au demeurant impossible, apporterait peu en termes de gains de croissance et de créations nettes d'emplois, mais se révélerait désavantageuse en termes de projet de société pour l'Europe.

Il faut d'ailleurs admettre que l'uniformisation – bilatérale ou multilatérale d'ailleurs – à tout prix des normes et des standards n'est ni réaliste, ni soutenable. La société avec ses préférences collectives renvoyant à ses valeurs propres fondatrices d'une identité européenne, doit à un moment donné l'emporter sur le marché. Affaire de subsidiarité!

Le poids du pouvoir régalien américain: monnaie, énergie, défense

D'autres choses devraient interpeller les décideurs européens: comment voient-ils la coexistence au sein d'un marché intégré de deux monnaies internationales, le dollar et l'euro, répondant à des régimes de gouvernance bien différents? Comment l'Europe réagirait-elle à une dépréciation voulue du dollar? D'aucuns anticiperaient-ils déjà la dollarisation de l'Europe comme plan B alternatif à un effondrement de l'euro? Voilà qui prendrait bien à rebours l'Allemagne promotrice imprudente du TTIP.

Comment envisagent-ils, ces décideurs, la mise en concurrence de politiques énergétiques contrastées, l'une intégrant l'environnement comme contrainte forte, et l'autre comme une priorité secondaire? Que diront nos chimistes, nos sidérurgistes, nos compagnies aériennes, nos cimentiers européens confrontés à des différentiels significatifs de coûts énergétiques provoqués par des différences de normes?

Que deviendra l'industrie de la défense génératrice de technologies duales précieuses dès lors que les USA combineront la suprématie au sein de l'OTAN avec la supériorité industrielle au sein du TTIP? Quelle sera la possibilité pour l'Europe d'exploiter le potentiel technologique de la défense pour sa réindustrialisation? Quelles seront alors les chances d'une prise en charge par l'Europe de sa propre défense au sein de l'OTAN à parité politique avec les Etats-Unis?

Du multilatéralisme à une logique de blocs économiques

Le multilatéralisme a fourni, avec l'OMC, le cadre de la libéralisation commerciale depuis plus d'un demi-siècle. Il a été voulu par les Etats-Unis et l'Europe, cette dernière ayant poussé le multilatéralisme en son sein jusqu'à des transferts de souveraineté sans précédent. Le multilatéralisme a rendu possible la globalisation ainsi que la convergence entre pays émergents et pays avancés qui en a résulté. Il a permis d'imposer à la Chine, entrée en 2001 dans l'OMC, les disciplines du capitalisme de marché occidental en contre-partie de son accès aux marchés américain, japonais et européen. Il a rendu possible l'avènement de la firme globale et de la segmentation de la chaîne de valeur, qui ont contribué puissamment à l'intégration d'un grand nombre de pays en développement dans l'économie mondiale. La chaîne de production globale distribue en effet les segments de production entre des localisations multiples en fonction des avantages compensatifs locaux tandis que le commerce intra-firme assure l'acheminement des productions d'un stade à l'autre jusqu'au marché final. La multilatéralisation du système d'échanges

est cohérente avec la globalisation de la chaîne de valeur ajoutée. Si les échanges entre pays parties prenantes à la chaîne globale se font au travers d'accords bilatéraux, il est nécessaire pour les firmes de répondre à des exigences détaillées et rigoureuses relatives à l'origine des produits et à leur régime douanier en matière de tarifs et de normes. Le processus de franchissement de multiples frontières est en soi déjà très coûteux pour les opérateurs. La multiplication d'accords bilatéraux accroît encore ces coûts, car les firmes doivent faire face à un «bol de spaghetti» de règles d'origine. Cette complexité est une source de coûts administratifs additionnels – jusqu'à 10% dit l'OMC – en raison de passages successifs aux frontières qui pèsent sur la productivité du commerce international. Un accord multilatéral de convergence règlementaire au sein de l'OMC réduirait ces coûts.

En réalité, une économie globale se gère par le multilatéralisme et non, à la façon du XIXe siècle, par des accords bilatéraux croisés. Le multilatéralisme a ainsi contribué à la prospérité mondiale, à la convergence Nord-Sud et à la stabilité et la paix du monde.

Pourtant les USA, du moment qu'ils se sont heurtés à la montée en puissance de la Chine et des autres BRICS au sein de l'OMC, ont renoncé au multilatéralisme, en optant pour le bilatéralisme qui est une forme moderne de l'ancien mercantilisme. Devant la difficulté de faire prévaloir, au sein de l'OMC, leurs intérêts – tantôt légitimes, tantôt abusifs – face à la résistance de certains BRICS, notamment de l'Inde, les USA ont choisi de dicter leur agenda d'accès au marché en matière d'investissements, de services, de normes et standards, de propriétés intellectuelles et de règles de concurrence, aux pays émergents par voie bilatérale, là où leur pouvoir de négociation est maximum.

L'UE a suivi, à contre cœur dans la voie de la «libéralisation compétitive», par crainte d'être évincée de ces marchés par les USA comme elle l'avait été du Mexique lors de la conclusion de l'ALENA en 1999. Elle s'est dès lors engagée dans la voie hasardeuse de la libéralisation bilatérale, mais elle se trouve aujourd'hui, du fait du TTIP, confrontée au dilemme du multilatéralisme et du bilatéralisme. Ce débat est complexe.

En principe, La gouvernance multilatérale est la seule qui soit cohérente avec la globalisation de l'économie mondiale et avec la nécessité de faire converger des modèles de développement désormais différents entre pays avancés et émergents.

Mais depuis deux décennies les 400 accords de libre-échange ont été conclus ou sont en cours de négociation. Minent-ils l'OMC, ou assurent-ils la continuité de la libéralisation commerciale pendant que le Doha Round est bloqué? Ces accords pavent-ils la voie d'une multilatéralisation des avancées dans les domaines sensibles des services, des marchés publics, de la propriété intellectuelle, des normes et des standards qui forment le cœur des accords bilatéraux les plus avancés? Le débat sur la compatibilité du bilatéralisme et du multilatéralisme reste ouvert. Jusqu'ici aucun consensus n'existe sur la réponse.

Cela étant, la coalition structurée des deux premières puissances commerciales du monde modifie l'équilibre du système multilatéral comme le ferait n'importe quelle zone de libre échange entre les plus grandes économies (Chine, USA, UE). Inévitablement de tels accords préférentiels apparaîtraient comme

dirigés contre le troisième. Ils aboutiraient, ce qui est le but recherché, à utiliser le poids de deux grandes puissances en déclin relatif – les USA et l’UE – pour fournir un socle incontournable de normalisation et de standardisation au reste du monde, à commencer pas la Chine.

Les promoteurs du TTIP ambitionnent ainsi de fournir la dynamique d’une convergence réglementaire multilatérale – éventuellement en empruntant un raccourci «plurilatéral» – et d’imposer leurs normes communes à compter qu’ils y parviennent et que le TTIP s’avère possible, ce qui est loin d’être assuré.

Dans les motifs qui poussent l’Amérique et l’Europe à conclure le TTIP, il y a bien sûr, comme il a été dit, la croissance, pourtant hypothétique. Il y a surtout le souci de contrer la puissance normative montante de la Chine

Avec le TTIP qualifié d’«OTAN économique» dirigé contre la puissance normative naissante de la Chine, Etats-Unis et Europe entendent, par leur alliance, prévenir la Chine d’imposer ses normes. La Chine bien entendu, entend utiliser son propre pouvoir normatif pour singulariser son formidable marché intérieur en construction se constituant ainsi une préférence chinoise. Ce faisant, elle reproduit, mais à travers des barrières non tarifaires puisque ses tarifs ont déjà été sérieusement baissés lors de son entrée dans l’OMC (2001), la politique américaine de protection de ses industries naissantes derrière de hauts tarifs douaniers pendant l’essor de son marché continental au XIXe siècle.

La réponse à ce défi ne passe pas pour l’Europe par une intégration commerciale transatlantique dont elle ferait les frais, mais par une négociation multilatérale. Cette alliance opportuniste entre l’UE et les USA revêt en effet un caractère profondément asymétrique pour l’UE. Les USA sont engagés sur deux fronts: d’un côté, le Pacifique avec le Trans Pacific Partnership (TPP) qui se veut une vaste zone de libre échange, mais qui dans la réalité, rassemble nombre de pays d’Asie soucieux de cultiver l’amitié américaine, gage de leur sécurité ; de l’autre, l’Atlantique avec le TTIP où les USA doubleraient l’OTAN d’une zone de libre échange. L’UE serait quant à elle livrée au formidable pouvoir de négociation des USA : pour parer le risque chinois, elle choisirait de s’assujettir à la puissance normative américaine.

Mais en outre dans cette affaire, les USA ne sont pas dénués d’arrière pensées stratégiques qui viennent se superposer à leur dispositif commercial: le TPP et le TTIP pourraient former les deux mâchoires d’un étau économique qui pourrait se refermer sur la Chine. Comment dès lors laisser de côté la dimension stratégique de ce grand dessein transatlantique du TTIP en l’occurrence, le risque pour l’Europe d’être aspirée dans la politique d’endiguement de la Chine qui se dessine à Washington? Avec le TTIP venant s’ajouter au TPP, les USA pourraient peser, à travers la croissance de la Chine, sur le développement de sa capacité stratégique. On entre ici dans l’obsession récurrente des puissances en déclin relatif, celle de faire bloc contre le nouveau venu et de le tenir à l’écart de la table du banquet. Cette politique a été expérimentée avec le succès que l’on sait par les Puissances européennes contre l’Allemagne, tardivement unifiée, avant la guerre 14-18. Elle y a désastreusement contribué. Cette tentation du «West against the Rest» qui est dans l’air à Washington est aventureuse et dangereuse. La seule façon d’intégrer la Chine dans cet univers multipolaire que la globalisation a fait émerger, est la voie du multilatéralisme et de la

règle de droit. La constitution de blocs commerciaux rivaux et bientôt hostiles n'est pas une voie qui convient aux intérêts et aux idéaux de l'Europe, ni à la paix dans le monde.

Le TTIP met l'Alliance atlantique sous tension

La relation entre les Etats-Unis et l'Europe est extrêmement complexe. Elle est riche d'intérêts communs et de valeurs partagées, et en même temps marquée par des rivalités économiques et des confrontations politiques. Les économies sont étroitement liées, notamment par des investissements croisés massifs. Les sociétés sont engagées dans des échanges et des liens multiples. Les Gouvernements coopèrent étroitement. Les appareils de défense sont largement intégrés dans l'OTAN. Mais les ambivalences sont nombreuses et profondes. L'Amérique influence l'Europe dans l'ordre économique et technologique, mais l'Europe d'aujourd'hui ne pèse guère dans la politique et la culture américaines. Trouver la juste distance entre l'Amérique et elle-même est un défi permanent pour l'Europe. Elle jouerait sa personnalité profonde dans une assimilation trop étroite en même temps que sa sécurité est indissociable de la sécurité des Etats-Unis.

L'Alliance Atlantique, pacte militaire défensif de la Guerre froide, appelle, dans l'intérêt des deux parties, un rééquilibrage politique entre Europe et USA de manière à imprimer à l'action de l'OTAN une direction politique cohérente avec le monde multipolaire en devenir. En revanche, un dédoublement de l'Alliance par une zone de libre-échange transatlantique modifierait sa nature défensive vis-à-vis du dehors – en particulier vis-à-vis de la Chine – et compromettrait son évolution vers un partenariat équilibré au-dedans, en confinant l'Europe dans le statut de junior partner au sein de l'Alliance. Le projet de Partenariat Transatlantique pour le Commerce et l'Investissement rompt cet équilibre fragile: en voulant forcer l'intégration des économies, il va provoquer des tensions entre les peuples. En abordant la construction d'une zone de libre-échange transatlantique à partir d'un marché européen inachevé dans des secteurs stratégiques où l'industrie américaine domine – l'énergie, la finance, les industries de défense et les industries digitales – l'Europe verra ses efforts de ré-industrialisation bridés par l'érosion rapide de ce qui subsiste de la préférence communautaire. Puisque l'impact sur la croissance et l'emploi attendu de cet accord bilatéral sera faible et sans rapport avec ses effets délétères sur le modèle de société européen et sur l'autonomie stratégique de l'Europe, l'opinion publique européenne résistera et se divisera en profondeur sur le TTIP. Celui-ci deviendra une pomme de discorde entre Etats-membres et au sein de l'Alliance Atlantique. Il sera perçu par une fraction de l'opinion publique comme la main mise sur le projet européen par des intérêts américains et comme un renoncement par les Européens à approfondir leur identité naissante autour d'un projet de société et d'une autonomie stratégique en rapport avec ce projet. Il faut craindre une polarisation anti-américaine en Europe et donc ce ne sera pas le moindre paradoxe du TTIP: affaiblir l'alliance qu'il est censé conforter.

Conclusions: du TTIP au trilogue UE-USA-Chine

L'UE doit s'arracher au piège du bilatéralisme qui, avec le TTIP, se referme sur elle. Jusqu'ici elle dominait ses partenaires. Avec les Etats-Unis, elle sera dominée: pas assez intégrée, avec un marché unique inachevé et une eurozone désarticulée, pas assez unie, et surtout avec un éventail trop étroit de politiques en comparaison du partenaire américain, elle ne fera pas le poids.

La logique rigide de la procédure de décision communautaire interdit de revenir en arrière sur le TTIP bien que la décision, n'ait pas encore formellement été prise. On revient à l'image initiale du porte-avion. Le Conseil adoptera donc le mandat le 14 juin. Mais cette décision peut-être qualifiée: les Etats-membres peuvent par exemple d'ores et déjà convenir qu'il n'y aura pas de demi-mesure. Ainsi 'une récolte précoce' limitant le libre échange à quelques secteurs, qui est la tentation habituelle des négociateurs placés devant le risque d'une impasse, serait dangereuse et devrait être inacceptable.

Ce serait donc à prendre ou à laisser. En plaçant haut la barre, pour correspondre exactement à l'ambition affichée, on enfermerait le TTIP dans ses propres contradictions. On entrera alors dans une négociation permanente de type Mercosur qui se poursuit sans dommage depuis 1999.

Le choix du TTIP qui s'impose aujourd'hui 'par défaut' au Conseil européen apporte la démonstration que le bilatéralisme commercial, par sa dynamique des dominos, conduit à des incohérences et à une impasse systémique. Pour rétablir un équilibre, il reste aujourd'hui à l'Europe à ouvrir la négociation d'une zone de libre-échange avec la Chine pour corriger le déséquilibre qui s'est créé avec le TTIP venu s'ajouter aux accords que l'UE a conclus ou négociés, avec la Corée, le Japon et l'Inde, soit les voisins et partenaires de la Chine. Car le Traité d'investissement sino-européen envisagé, trop modeste, ne fera pas l'affaire.

L'UE pourrait décider d'engager une négociation de même type avec la Chine, bien entendu avec le même risque d'insuccès final bien que l'impact d'une zone de libre échange avec une Chine en croissance soutenue serait plus fort sur la croissance européenne, en raison des différences bien plus grandes entre les deux économies tant il est vrai que le commerce se nourrit de différences. Mais si la Chine pouvait consentir à une convergence de normes dans certains secteurs même délicats comme la protection sanitaire ou environnementale, la négociation bloquerait sur la clause sociale de telle sorte qu'elle ne progresserait pas. Elle permettrait néanmoins d'identifier des obstacles à l'intégration, mais bien entendu, pas de les lever.

Du moins par l'ouverture de cette négociation, un équilibre politique serait établi par l'UE entre USA et Chine. Un cadre de négociation permanente avec la Chine serait construit qui permettrait un échange plus constructif sur le commerce et l'investissement au-delà des questions sensibles et conflictuelles de l'anti-dumping et des subsides. Ici une étape intermédiaire pourrait être constituée par le traité bilatéral projeté sur l'investissement entre la Chine et l'UE, par la résolution de la problématique du statut d'économie de marché et par un accès effectif aux marchés publics de part et d'autre dans une perspective de réciprocité correspondant à une approche plurilatérale compatible avec le multilatéralisme qu'elle prépare.

Cette double négociation de l'UE avec les USA et la Chine a bien sûr quelque chose de l'ordre de la posture puisque implicitement il serait acquis que l'objectif de libre échange bilatéral est hors de portée avec les deux partenaires. En revanche, elle crée les conditions politiques pour un trilogue qui lui est absolument nécessaire. Les trois principales économies du monde devraient, en effet, coopérer ensemble pour assurer une reprise de la croissance mondiale et son inscription dans une trajectoire de soutenabilité environnementale et sociale au bénéfice de toutes les économies de la planète.

L'UE doit se mettre en état de contribuer à l'utilité de ce trilogue en renforçant la capacité de croissance de l'Europe par le franchissement d'un seuil de gouvernance de l'eurozone: restructuration de la dette, union bancaire, construction d'un policy-mix macroéconomique effectif fondé sur un budget central, réformes structurelles pour améliorer la productivité, achèvement du marché unique dans les domaines de l'énergie, des services financiers, des télécommunications, des industries d'armements.

C'est seulement une fois ce programme véritablement sur les rails et une fois l'UE dotée de la capacité externe correspondant à son unité réalisée, que l'UE aura le poids et la cohésion pour s'engager sur un pied d'égalité dans une concertation avec les deux autres grands: les Etats-Unis et la Chine.

Cette action concertée, ce trilogue, pallierait les faiblesses du système multilatéral actuel. Celui-ci correspond en effet à un ordre économique mondial désormais dépassé, mis à mal par les politiques financière, monétaire et énergétique des pays avancés; il ne reflète plus les nouveaux équilibres économiques et les rapports géopolitiques issus de la globalisation: polycentrisme monétaire, impasse de la négociation sur le climat et enlisement du Doha Round. Le monde est en transition vers un ordre nouveau. Cette transition est nécessairement chaotique et traversée de tensions. Il faut la franchir en préparant la reconstruction d'un multilatéralisme plus équilibré, mais toujours fondé sur la règle de droit. Cela prend du temps. Une logique de blocs nous écarterait de cette voie. Il faut un cadre de rapprochement.

Trois axes d'action concertée entre USA, Chine et UE contribueraient à la reprise et à la stabilité de l'économie mondiale

- 1) une coordination des politiques macroéconomiques qui doivent être compatibles et synchronisées,
- 2) des agendas spécifiques de réformes structurelles internes (gouvernance euro, «fiscal cliff» aux Etats-Unis, le virage vers le marché intérieur pour le Chine et, chez les trois, prise en compte effective de la dimension sociale, la donnée négligée de la globalisation),
- 3) un agenda multilatéral portant sur le climat, sur la finance et la fiscalité, et sur les règles multilatérales du commerce (convergence règlementaire, subventions agricoles, anti-dumping etc.)

Un partenariat économique US-UE compromettrait cette approche trilatérale qui permettrait d'intégrer plus sûrement la Chine dans une logique multilatérale alors que l'exclure du trilogue, la pousserait dans une politique de blocs qui virerait inévitablement à la confrontation.

Le 14 juin les MAE de l'UE ne peuvent donc pas simplement traiter le TTIP soit comme un accord commercial de plus, soit comme une première étape d'une stratégie dont les finalités resteraient floues.

Les Etats-Unis ont une stratégie claire: ils se constituent une aire d'influence commerciale à deux versants – Pacifique et Atlantique – et, le cas échéant, ils préparent les conditions d'un «endiguement» de la Chine pour contenir sa montée en puissance stratégique en pesant sur sa croissance. Quelle est la stratégie de l'UE? Elle doit être définie et débattue pour assurer sa cohérence avec nos intérêts et nos valeurs. Le Parlement européen doit ouvrir le débat.