

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

### ■ LA POLITIQUE COMMERCIALE DES ETATS-UNIS AU SERVICE DES AMBITIONS STRATEGIQUES AMERICAINES

Célia Belin<sup>401</sup>

Pour les Etats-Unis, la dernière décennie a semblé démontrer les limites, tant militaires qu'économiques et politiques, de leur puissance. Les grandes guerres sans victoires qu'ils ont menées en Irak et en Afghanistan les ont laissés dans un état d'épuisement moral et économique. Cet état de fait a été renforcé par la crise économique et financière de 2008-2010, et par le rattrapage économique spectaculaire de la Chine, devenue première puissance commerciale mondiale en 2012<sup>402</sup>, en passe de doubler l'Amérique en termes de PIB<sup>403</sup>. Aujourd'hui, les Etats-Unis s'inquiètent légitimement de leur déclin relatif, ce qui les amène à repenser leur engagement dans le monde et les outils qui leur permettent d'asseoir leur puissance.

Cette réévaluation du leadership américain se fait dans deux directions opposées. D'une part, l'administration Obama a prouvé qu'elle était désormais déterminée à minimiser son empreinte au Moyen-Orient, cherchant à éviter à tout prix d'intervenir militairement dans le monde arabe. D'autre part, elle s'est fait le chantre d'un recentrage vers le *nation-building at home* : après avoir mené une politique de relance de l'économie américaine, le président Obama s'est concentré sur une politique de réforme (santé, forces militaires) et d'investissement (éducation, infrastructures, rénovation des forces militaires, hydrocarbures non conventionnels, etc.).

A l'instar du Président Clinton qui avait rebondi sur l'après-guerre du Golfe pour investir le domaine commercial avec l'accord de libre-échange nord-américain, ALENA, Barack Obama a saisi l'opportunité que lui offre le cycle actuel de « retenue stratégique » pour repenser les relations commerciales de l'Amérique. En l'espace de deux ans, il s'est investi dans les négociations de deux grands accords dits « méga-régionaux », c'est-à-dire rassemblant de grands blocs commerciaux : d'une part, le *Trans-Pacific Partnership* (TPP) négocié entre les Etats-Unis et 11 pays, dont 3 latino-américains (Mexique, Pérou, Chili), 5 asiatiques (Singapour, Brunei, Malaisie, Vietnam, Japon) et trois grands partenaires des Etats-Unis dans la zone (Canada, Australie et Nouvelle-Zélande) ; et d'autre part le *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP), négocié entre les Etats-Unis et l'Union Européenne.

#### « Smart economics » : s'adapter au monde en changement

Si les deux « méga-accords » TPP et TTIP sont lancés, ou relancés dans le cas du TPP, après 2011, c'est avant tout parce que la crise économique qui a secoué la planète à partir de l'été 2008 les a

---

<sup>401</sup> Célia Belin est docteur en science politique/rerelations internationales, de l'Université Panthéon-Assas (Paris II) et chargée de mission Etats-Unis/Relations transatlantiques au Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS) du ministère français des Affaires étrangères. Cet article s'appuie en partie sur le travail mené conjointement avec Fabien Besson, économiste et chargé de mission au CAPS. Toutefois, les opinions émises dans ce document n'engagent que son auteur. Elles ne constituent en aucune manière une position officielle du MAE.

<sup>402</sup> Plus de 3870 milliards de dollars d'importations et d'exportations pour la Chine contre 3820 pour les Etats-Unis. Cf. Jean-Baptiste Velut, « Les Etats-Unis face à la mondialisation économique », *Questions internationales*, n°64, novembre-décembre 2013.

<sup>403</sup> Les avis divergent sur la date de dépassement du PIB américain par la Chine : selon l'OCDE, le PIB chinois égalerait puis dépasserait le PIB américain vers 2016, tandis que le Center for Economic and Business Research parie sur 2028.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

rendus à la fois inévitables et nécessaires, au moins du point de vue américain. La recherche de relais de croissance pour combler les déficits extérieurs et créer de l'emploi est devenue un impératif pour une économie mature en quête d'un nouveau souffle. Ecrasés par la crise, acculés par la Chine, les Etats-Unis avaient besoin de diversifier leurs partenariats commerciaux<sup>404</sup>.

Or, depuis l'entrée de la Chine dans l'OMC et le lancement du cycle de Doha en 2001, le fonctionnement de l'OMC est grippé. Les grands émergents en particulier continuent de s'appuyer sur le Traitement Spécial et Différencié dont ils bénéficient pour demander des concessions à leurs partenaires, États-Unis en premier lieu, qui les refusent au motif que le principe de réciprocité n'est pas respecté. Ces divergences entre Nord et Sud ont placé le processus de négociations multilatérales dans une impasse, malgré les avancées à la conférence de Bali fin 2001<sup>405</sup>. Face à ce blocage, de nombreux Etats ont fait le pari d'accords commerciaux bilatéraux et régionaux, qui ont proliféré depuis 10 ans : au 31 juillet 2013, l'Organisation Mondiale du Commerce recensait 575 notifications d'accords commerciaux régionaux, dont 379 étaient en vigueur, contre seulement 120 au début de l'année 2000<sup>406</sup>.

En outre, sous l'effet de la mondialisation des échanges et des communications, la structure du commerce international s'est considérablement complexifiée. Les délocalisations manufacturières massives ont essaimé les lieux de production, dans les pays émergents notamment, et importations et exportations s'effectuent désormais souvent entre filiales des grandes multinationales. Cette évolution du commerce international exige une évolution des règles qui le régissent : la mise en place et/ou l'harmonisation des droits de propriétés, des systèmes de régulation, des règles d'investissement et de concurrence, d'assurances, de flux de capitaux, sont nécessaires au bon fonctionnement des chaînes globales de production. Les grandes entreprises, les chambres de commerce et les lobbies américains ont donc réclamé des avancées sur ce plan, ce qui a eu un effet catalyseur sur la dynamique des accords régionaux et bilatéraux, en particulier les accords de « nouvelle génération » qui ont pour ambition l'abaissement non seulement des barrières tarifaires, mais également des barrières non tarifaires<sup>407</sup>, grâce à une convergence réglementaire et normative.

Par ailleurs, si le dynamisme commercial est mondial, les flux de commerce ont augmenté de façon spectaculaire depuis 15 ans en Asie. Ce boom commercial a mené à une multiplication, un véritable « bol de spaghetti<sup>408</sup> » d'accords de libre-échange en Asie de l'Est. Alors qu'en 2000, seuls trois accords de libre-échange étaient en vigueur en Asie de l'Est, on en dénombrait 61 en 2010 et 79

---

<sup>404</sup> En 2011, un rapport par une *task force* indépendante notait que le soutien du public américain pour la libéralisation commerciale avait décliné alors que les Etats-Unis avaient plus que jamais besoin de rester une grande puissance commerciale. Le rapport recommandait une relance de l'OMC et un investissement sur le TPP, sans un mot sur un éventuel accord euro-américain qui n'était à l'époque pas du tout à l'ordre du jour. Cf. Andrew Card & Thomas A. Daschle (chairs), « "US Trade and Investment Policy », Independent Task Force Report n°67, Council on Foreign Relations, 2011.

<sup>405</sup> Signature du « paquet de Bali », premier accord de libéralisation des échanges de l'histoire de l'OMC, qui pourrait donner un nouveau souffle à l'organisation après 12 ans de paralysie du cycle de Doha.

<sup>406</sup> Parmi ces 120 accords, 35 concernaient la Communauté européenne, et les plus significatifs étaient l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), l'élargissement de l'Union européenne de douze à quinze membres, l'Accord de libre-échange centre européen (ALECE) et le Mercosur. Cf. Vera Thorstensen, « Chapitre 2. Le cadre de référence de l'OMC », in *Vers un accord entre l'Europe et le Mercosur*, Presses de Sciences Po, 2001, p. 51-74.

<sup>407</sup> Ouverture des marchés publics, investissement, protection des données, propriété intellectuelle, questions sociales et environnementales...

<sup>408</sup> Le terme "bol de spaghetti" a été utilisé pour la première fois par Jagdish Baghwati dans son papier « US Trade Policy : The Infatuation with FTA », Columbia university, 1995.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

autres étaient en négociation<sup>409</sup>. Certains de ces accords se négocient au sein de l'ASEAN, de l'ASEAN + 3 (Chine, Japon et Corée du Sud) et de l'ASEAN + 6 (ou RCEP, Regional Comprehensive Economic Partnership), d'autres sont des initiatives individuelles des acteurs dynamiques de la région (Corée du sud et Singapour)<sup>410</sup>.

Le grippage de l'OMC, le rattrapage économique rapide des grands émergents au cours de la décennie 2000, le basculement du dynamisme commercial vers l'Asie du Sud-Est ont suscité une grande anxiété chez les puissances établies qui s'inquiètent de la perte de leur influence, dans les enceintes multilatérales (OMC, ONU, FMI, Banque Mondiale, etc.) et dans le système commercial international. Eux aussi se détournent de l'OMC au profit d'accords régionaux dans l'espoir de rétablir le rapport de force en leur faveur. Ainsi, l'Union européenne a-t-elle déjà signé près de 50 accords commerciaux dans le monde et en négocie actuellement au moins 12 nouveaux (avec par exemple le Japon, l'Inde, le Mercosur). Depuis 10 ans, prenant acte du basculement commercial vers l'Asie et de la nécessité d'accords de nouvelle génération, les Etats-Unis ont également multiplié les accords bilatéraux et régionaux, négociant d'abord avec des petits partenaires (la Corée du Sud en 2007 à travers l'accord KORUS FTA), puis se lançant dans des accords « méga-régionaux » de nouvelle génération, tels que le TPP et le TTIP.

### « Smart politics » : rassurer les alliés

La quête américaine d'accords de libre-échange de nouvelle génération n'est pas seulement liée à la crise, aux blocages sur le plan multilatéral et aux évolutions récentes du commerce international. Elle résulte également de deux nécessités politiques spécifiques : le TPP est devenu le versant commercial de la stratégie du « pivot » vers l'Asie tandis que le TTIP est un instrument de rapprochement avec les alliés du Vieux continent.

### **Le TPP : le pilier économique du pivot vers l'Asie**

Dès 2008, le président Bush, répondant à l'évolution des flux de commerce en Asie, annonce que les États-Unis rejoignent les négociations du P4, groupe à l'initiative du Trans-Pacific Partnership (TPP), composé du Chili, de Singapour, de la Nouvelle-Zélande et de Brunei. L'ambition d'origine du TPP était essentiellement économique et la décision du président Bush – bien qu'elle soit passée un peu inaperçue en pleine période électorale aux Etats-Unis – a permis d'attirer vers les négociations un nombre croissant de pays de la région pacifique, alléchés par les perspectives d'accès au marché américain.

Pourtant, comme l'expliquait en juin 2008 Carla Hills, ancienne US Trade Representative, dans un *Smart Power Speaker Series* du think tank CSIS<sup>411</sup>, l'atmosphère aux Etats-Unis était à l'anxiété économique et au sentiment de déclin, face à la montée en puissance de la Chine et des autres grands émergents. Cette appréhension du public, combinée aux campagnes de désinformations accompagnant nécessairement les grandes batailles politiques, a nourri une opposition virulente aux accords de libre-échange, principalement dans le camp démocrate. Cette tendance a ensuite été fortement renforcée par l'effondrement de l'économie américaine fin 2008 et

<sup>409</sup> Kawai et Wingnaraja, *Asian FTAs: Trends, Prospects and Challenges*, Journal of Asian Economics, vol. 22, n°1, 2011, p. 1-22.

<sup>410</sup> Patrick A. Messerlin, *Korean Hallyu in trade policy*, Policy Brief, SciencesPo/GEM, 17 avril 2012.

<sup>411</sup> Carla Hills, *The Future of US Trade Policy*, Smart Power Speakers Series, CSIS, le 24 juin 2008.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

la plongée dans la « grande récession ». Le président Obama a même inclus en 2009 une « *Buy American provision* » dans son plan de relance *American Recovery and Reinvestment Act*, clause qui conditionne le financement de travaux publics à l'achat de matériaux et matériel américain (fer, acier, produits manufacturiers...).

Si les deux premières années de mandat de Barack Obama sont marquées par un certain protectionnisme, les choses changent en 2011. Les négociations du TPP sont relancées par le président américain en novembre 2011 à Hawaï en compagnie des chefs d'Etat de huit pays de l'Asie-Pacifique (Australie, Nouvelle Zélande, Malaisie, Brunei, Singapour, Vietnam, Chili et Pérou). Barack Obama rappelle que les Etats-Unis sont une nation du Pacifique, qui souhaite participer à la construction « de la sécurité et de la prospérité dans la région trans-pacifique <sup>412</sup> ».

Dès lors, le TPP s'inscrit dans la logique du « pivot », tournant stratégique de l'Administration Obama en direction de l'Asie-Pacifique énoncé d'abord par la secrétaire d'Etat Hillary Clinton dans un article dans le magazine *Foreign policy* fin 2011 <sup>413</sup> puis confirmé sous le terme de « rééquilibrage vers l'Asie-Pacifique » dans le *Defense Strategic Guidance* de janvier 2012. Or, les aspects militaires du pivot vers l'Asie, bien que d'envergure somme toute modeste <sup>414</sup>, ont fortement accru la nervosité de la Chine qui considère que cette stratégie américaine a pour seul objectif d'endiguer sa montée en puissance. Afin de contrer ce narratif, l'Administration se plait à mettre en avant le TPP, présenté comme le pilier commercial de leur stratégie de rééquilibrage vers l'Asie-Pacifique, un pilier souvent perçu comme plus inoffensif et plus coopératif que les deux autres piliers du pivot, diplomatique et militaire.

### ***Le Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) : le “contre-pivot”***

L'idée d'un accord euro-américain est ancienne, presque aussi ancienne que le plan Marshall. Elle a même été évoquée concrètement à de multiples reprises dans les années 1990, à travers par exemple le *Transatlantic Business Dialogue* (1995), le *Transatlantic Agenda* (1995) ou encore le *New Transatlantic Marketplace* (1998). Mais les tensions commerciales ainsi que les désaccords réglementaires et normatifs entre Etats-Unis et Europe ont toujours fait échouer ces initiatives. En outre, l'avancement, à l'époque, des négociations à l'OMC justifiait que le multilatéralisme fut encouragé.

En 2007, un Conseil économique transatlantique (TEC) est mis en place afin de coordonner l'harmonisation des réglementations et normes entre Européens et Américains, et permettre l'intégration économique de l'Atlantique nord, mais c'est en 2010-2011 que l'idée d'un accord de libre-échange euro-américain fait réellement un retour en force, désormais fortement soutenue par la Commission européenne, le Royaume-Uni et l'Allemagne.

En effet, en Europe aussi les blocages du cycle de Doha et la crise économique ont poussé les décideurs à rechercher de nouveaux véhicules de négociations. De plus, les entreprises européennes qui investissent aux Etats-Unis, comme DaimlerBenz par exemple, demandent des avancées sur

<sup>412</sup> « We are a Pacific nation and we are deeply committed to shaping the future security and prosperity of the Trans-Pacific region, the fastest-growing region in the world », Déclaration du président Obama, réunion du Trans-Pacific Partnership, Honolulu, Hawaii, 12 novembre 2011.

<sup>413</sup> Hillary Clinton, *America's Pacific Century*, *Foreign policy*, novembre 2011.

<sup>414</sup> Cf. Corentin Brustlein, *La nouvelle posture militaire américaine en Asie*, *Politique étrangère*, 2:2013, p.54-65.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

l'investissement et l'harmonisation réglementaire qui faciliteraient leurs affaires. Mais le catalyseur principal d'un accord transatlantique est l'annonce de la stratégie du « pivot » américain vers l'Asie en 2011. Celle-ci suscite le désarroi des Européens, dans le contexte d'un rattrapage économique des émergents : ils craignent que l'Amérique ne se détourne de l'Europe au profit de l'Asie et s'inquiètent de perdre leur statut de partenaire privilégié, tant économique que politique et militaire, des États-Unis.

Dès lors, la Commission européenne, le Royaume-Uni et l'Allemagne usent de leurs capacités de lobbying auprès de l'Administration américaine pour faire avancer l'idée d'un accord transatlantique : en 2011, un Groupe de travail euro-américain de haut niveau sur l'Emploi et la Croissance est mis en place pour en explorer l'opportunité et rend un rapport favorable au lancement de négociations en février 2013. Toujours sous lobbying allemand, le projet est immédiatement médiatisé par le président Obama qui le mentionne dans son Discours sur l'Etat de l'Union deux jours plus tard. Les négociations du TTIP commencent officiellement le 8 juillet 2013.

Pour les Américains, le ralliement à l'idée d'un accord de libre-échange transatlantique est largement opportuniste. Sans être un projet géostratégique au même titre que le TPP, le TTIP s'impose rapidement comme un objectif à la fois ambitieux et bienvenu.

D'abord, cet accord s'avère être le plus ambitieux et potentiellement le plus influent des « méga-accords » aujourd'hui en discussion (dont TPP, TTIP, accord UE-Japon, RCEP). Le 17 juin 2013, au G8 de Lough Erne, lors du lancement des négociations TTIP, Herman Van Rompuy, président du Conseil européen, parlait d'un accord euro-américain « historique », Barack Obama d'un partenariat « potentiellement révolutionnaire » et David Cameron de « l'accord commercial bilatéral le plus important de l'histoire ». Le premier ministre britannique n'a pas mâché ses mots : « un accord qui aura un impact supérieur à tous les autres accords mis ensemble <sup>415</sup> ». Il est vrai que les États-Unis et l'Union européenne représentent à eux seuls environ 50% de l'économie mondiale et 30% des échanges internationaux, avec 2 milliards d'euros de biens et de services échangés chaque jour entre les deux rives de l'Atlantique <sup>416</sup>, 70% des marchés mondiaux de capitaux et deux tiers des dépenses mondiales de R&D. Chacun est également pour l'autre la première destination des flux d'IDE sortants - les investissements américains sont trois fois plus important dans l'Union européenne qu'en Asie. Washington envisage donc d'en tirer de vrais gains économiques, estimés à un apport d'au moins 64 milliards de dollars par an (98Mds pour l'UE) <sup>417</sup>.

En second lieu, les Américains ont perçu l'avantage politique d'un tel accord : il offre l'occasion aux Américains de faire oublier le « pivot » et de redonner du corps à une relation transatlantique parfois un peu vide. D'une certaine manière, le TTIP est vendu comme un « contre-pivot », un mécanisme de « réassurance » à l'égard des alliés européens, pour leur faire comprendre que l'investissement en Asie ne se fait pas au détriment de l'Europe. En outre, dans le contexte d'un retrait proche des troupes de l'OTAN d'Afghanistan (en 2014), les partenaires transatlantiques ont un besoin urgent de

<sup>415</sup> "Remarks by President Obama, U.K. Prime Minister Cameron, European Commission President Barroso, and European Council President Van Rompuy on the Transatlantic Trade and Investment Partnership", transcription du site de la Maison Blanche, Lough Erne Resort, Lough Erne, Northern Ireland, 17 juin 2013.

<sup>416</sup> Rapport final du US-EU High Level Working Group on Jobs and Growth, 11 février 2013.

<sup>417</sup> Lionel Fontagné, Julien Gourdon & Sébastien Jean, *Transatlantic Trade: Whither Partnership, Which Economic Consequences?*, CEPPII Policy Brief, n°1, septembre 2013.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

se trouver un objectif commun, de déplacer leur alliance des questions militaires vers les questions économiques, en somme de lancer un « nouvel OTAN économique »<sup>418</sup>.

### « Smart strategy » : devancer la Chine

Le TPP et le TTIP, initialement justifiés comme des enjeux économiques devenus des opportunités politiques, ont progressivement gagné en intérêt stratégique, en grande partie du fait des commentateurs qui se plaisent souvent à sur-rationaliser les décisions de l'administration Obama. En effet, experts, stratèges et responsables politiques n'ont pas manqué de noter que ces deux grands accords en discussion, présentés conjointement, pouvaient servir le discours stratégique américain, en donnant l'impression d'une politique étrangère cohérente et intelligente, utilisant le commerce international comme arme stratégique. Tout comme le « pivot vers l'Asie » a été commenté, décortiqué et évalué, le TPP et le TTIP font l'objet de très nombreux séminaires, articles et rapports qui contribuent à donner un sens géostratégique global à ces négociations, pas toujours en prise avec la réalité de la prise de décision initiale. Dans ce cadre, les think tanks américains, influents et mondialisés, agissent comme une caisse de résonance : la plupart disposent de programme « Asie » et « Europe » à l'affût de sujets stratégiques attractifs pour rivaliser avec le « Moyen-Orient »<sup>419</sup>.

Même si cet enthousiasme des chercheurs a contribué à une certaine rationalisation a posteriori des gains attendus, les deux accords (TPP et TTIP) présentent de fait de multiples enjeux de positionnement mondial pour les États-Unis : renforcement des alliances, proposition d'alternatives au modèle chinois, influence normative et réglementaire.

En premier lieu, à l'heure où tout le monde ne parle que de l'isolationnisme américain<sup>420</sup>, ces négociations d'accords sont pour l'Administration Obama la preuve du maintien de l'engagement américain dans les affaires internationales, quand bien même cet engagement s'inscrit dans une optique plus régionale que mondiale. De manière générale, ils résonnent avec la doctrine de politique étrangère de Barack Obama, si tant est que celle-ci existe, décrite par Justin Vaïsse comme un « redéploiement [...] des questions de sécurité et de terrorisme vers les questions économiques et globales, des vieilles nations vers le monde émergent, ou encore de l'unilatéralisme vers la coopération<sup>421</sup> ». Les accords sont l'occasion d'une politique étrangère « bon marché » avec des risques politiques et financiers limités.

En second lieu, les deux accords offrent aux Américains l'occasion de renforcer leurs alliances. En Asie, le TPP, visant à unifier les nombreux accords bilatéraux préexistants entre les États parties, permet de promouvoir en Asie un modèle de gouvernance et de règles communes en matière de commerce et d'investissement et une alternative au modèle économique chinois. En Europe, où la relation transatlantique manque de souffle, le TTIP représente le rapprochement de « la dernière chance » : dans quelques années, les économies américaines et européennes pourraient s'avérer

<sup>418</sup> Elvire Fabry, Giorgio Garbasso et Romain Pardo, *TTIP, une négociation à la Pirandello*, synthèse du séminaire Notre Europe – Institut Jacques Delors et European Policy Centre le 27 novembre 2013 à Bruxelles.

<sup>419</sup> Le moins que l'on puisse dire c'est que le sujet est à la mode dans les think tanks : par exemple, au cours des deux premiers mois de 2014, le German Marshall Fund a consacré au TTIP une table-ronde (autour de Charles Ries) et deux rapports (de Jim Kolbe et de Peter Sparling) tandis que le programme *Economics* de la Carnegie a publié en 2013 deux *policy briefs*, un rapport et un papier de conférence sur TTIP, le TPP et le commerce international.

<sup>420</sup> Sur ce sujet, voir Célia Belin, *Un retour à l'isolationnisme ?*, Questions internationales, n°64, novembre-décembre 2013.

<sup>421</sup> Justin Vaïsse, *Barack Obama et sa politique étrangère (2008-2012)*, Odile Jacob, 2012.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

trop intégrées aux économies asiatiques pour qu'un accord de ce type soit toujours jugé prioritaire par les entreprises. A l'avenir, l'accord permettrait d'afficher un front uni face à des acteurs émergents qui profitent actuellement de leurs divergences.

En troisième lieu, de par la nature des négociations engagées qui s'attèlent à faire baisser les barrières non tarifaires bien au-delà d'un accord OMC<sup>422</sup>, le TPP et le TTIP devraient contribuer à la constitution d'un « bloc » tarifaire, réglementaire et normatif organisé autour des Etats-Unis (l'espace de libre-échange créé impliquerait 65% de l'économie mondiale), offrant de nouveaux leviers de puissance aux Américains face aux grands pays émergents. En effet, non seulement la convergence réglementaire faciliterait les flux de commerce en rapprochant les structures de chaque économie, mais en outre ces accords ont le potentiel d'influencer les décisions des autres acteurs du commerce international en les obligeant à s'adapter aux normes mises en place. Ce phénomène sera particulièrement vrai pour les nouvelles technologies ou les nouvelles formes de commerce (comme l'e-commerce par exemple). Les « méga-accords » transpacifiques et transatlantiques seraient d'une certaine manière des instruments de promotion des valeurs occidentales et des cadres juridiques et réglementaires (gouvernance, transparence, droits de propriété intellectuelle, etc.) européens et américains. En particulier, les Etats-Unis espèrent que ces accords influenceront l'évolution de la politique commerciale et intérieure de la Chine, voire encadreront la montée en puissance chinoise. Toutefois, alors que les accords TPP et TTIP sont progressivement perçus comme des instruments d'endiguement de la Chine, l'enjeu est de ne pas se laisser enfermer dans une stratégie de confrontation de blocs, qui ne pourraient qu'accentuer la compétition sino-américaine.

### Conclusion: Le « smart trade » au service des ambitions stratégiques américaines ?

Pour l'un comme pour l'autre des « méga-accords » en discussion, la hauteur des enjeux augure de négociations difficiles. Dans le cas du TPP, la complexité réside dans le nombre et la diversité des parties à la négociation, dont le Japon pour qui la convergence réglementaire est un exercice particulièrement ardu. Néanmoins, dix-neuf sessions de négociations se sont déjà tenues et les Américains poussent pour une conclusion rapide et ambitieuse de l'accord (avant fin 2014). Si les négociations tardent à aboutir, les Américains militeront peut-être pour une forme moins ambitieuse (un « TPP – ») qui se contenterait d'uniformiser les droits de douane sans imposer de véritable saut qualitatif. Mais Washington s'éloignerait alors du « *smart trade* » pourtant revendiqué comme l'une des priorités, voire des potentielles réussites, de l'administration Obama.

Pour ce qui est du TTIP, le nœud du problème est avant tout politique. Progressivement, les publics américains et européens s'intéressent aux négociations et s'inquiètent qu'elles n'affectent leurs choix de société. En supprimant ou en harmonisant les barrières non tarifaires qui ont souvent pour but de protéger le consommateur, les négociateurs s'attaquent aux préférences collectives, faisant émerger les lignes rouges de chaque partie. Deux d'entre elles ont déjà émergé : en juin 2013, la France a réussi à obtenir que l'audiovisuel soit exclu du mandat de négociation ; et en janvier 2014, le commissaire européen au commerce Karel de Gucht annonçait l'ouverture d'une consultation sur la protection des investissements (suspendant de fait les négociations sur le sujet pendant au moins

<sup>422</sup> Harmonisation des droits de propriété intellectuelle, des standards en matière de concurrence et d'investissement, des normes sociales et environnementales, etc.

## LES STRATEGIES DU SMART POWER AMERICAIN: REDEFINIR LE LEADERSHIP DANS UN MONDE POST-AMERICAIN

6 mois), face aux inquiétudes des Européens sur le *Investor-State Dispute Settlement*, système de règlement des différends entre investisseurs et Etats<sup>423</sup>. D'autres problématiques – questions agricoles et phytosanitaires, règles d'origine et protection des données du côté européen, inclusion des services financiers et libéralisation des marchés publics des États fédérés du côté américain – ne tarderont pas à émerger, pouvant à tout moment faire échouer les négociations.

En outre, la Maison-Blanche n'a, au jour de la rédaction de cet article, pas encore obtenu du Congrès le renouvellement de la *Trade Promotion Authority* (l'ancien *fast-track*)<sup>424</sup> qui lui donne la capacité de soumettre au vote du Congrès l'accord négocié sans possibilité d'amendement, ce qui offre des garanties aux parties à la négociation que les points négociés ne seront pas remis en question. Or, un front du refus est progressivement en train de se dresser aux Etats-Unis, surtout sur le dossier TPP où les Démocrates s'inquiètent des risques de nivellement par le bas sur les normes sociales et environnementales<sup>425</sup> (par un jeu de miroir, la gauche européenne voit dans les négociations TTIP le même risque de nivellement). De manière générale, les relations exécrables entre Démocrates et Républicains et l'immobilisme du Congrès depuis les élections de mi-mandat de novembre 2010 compliquent l'obtention du *Trade Promotion Authority*.

Malgré ces difficultés politiques et bureaucratiques internes, l'Administration Obama et ses partenaires poursuivent leur objectif commercial, et, ce faisant, continuent de donner un poids politique considérable aux « méga-accords ». Un échec des négociations TPP ou TTIP pour avoir des conséquences extrêmement négatives sur l'influence des Etats-Unis dans le monde<sup>426</sup>, un succès serait une garantie de solidification des alliances américaines.

Le TTIP et le TPP relèveraient-ils d'une fine stratégie américaine, d'un *smart power* qui serait particulièrement *smart*? En réalité, il y a derrière ces deux accords une série de calculs, économiques, politiques et stratégiques, qui expliquent l'intérêt de l'Administration Obama sur ces dossiers : l'évolution récente de la nature du commerce international, des instruments de régulation du commerce et des alliances politiques et géopolitiques a convaincu les Etats-Unis de la nécessité d'avancer sur des accords commerciaux euro-américains et américano-asiatiques. Or une politique commerciale pro-active recèle l'avantage pour les Etats-Unis de mener une politique internationale de rayonnement et de puissance, y compris vis-à-vis de la Chine, à moindre frais.

---

<sup>423</sup> Les craintes des Européens portent principalement sur les risques d'un recours abusif au tribunal arbitral et d'une pression exercées par des entreprises privées sur les Etats qui font de la régulation.

<sup>424</sup> Demande officielle par la Maison-Blanche de *fast-track* le 30 juillet 2013, réitérée le 19 septembre devant le President's Export Council mais aucun projet de loi n'a encore été déposé.

<sup>425</sup> Coral Davenport, *Administration Is Seen as Retreating on Environment in Talks on Pacific Trade*, The New York Times, 15 janvier 2014.

<sup>426</sup> Cf. Vikram Nehru, *America's TPP Debacle Leaves Hamlet Without the Prince*, Nikkei Asian Review, 11 février 2014 ; Jim Kolbe, "Alice in Trade-Land: The Politics of TTIP", Policy Brief, Wider Atlantic Program, GMF, février 2014.