

Une « grande stratégie » américaine

Volume 8, numéro 5, mai 2015 - Mise à jour du 15 mai

Résumé analytique

Les élus américains sont ces jours-ci au cœur d'un débat sur le renouvellement du « fast-track », législation facilitant le passage des accords commerciaux au Congrès. Jugée nécessaire à la conclusion des négociations du TPP, l'adoption du projet de loi constitue un moment crucial dans la politique commerciale du Président Obama. Sans cette loi, il lui sera difficile de mener à terme les grands chantiers de négociation avant la fin de son mandat, le laissant avec un bien maigre bilan en la matière. Cette chronique revient sur les principales différences entre le projet de loi présenté le 16 avril dernier et la mouture précédente, adoptée en 2002.

La montée en puissance de la Chine occupe les esprits à Washington. La classe politique américaine tente de trouver une approche qui lui permettra de limiter la domination économique et politique que la Chine semble destinée à exercer en Asie au cours des prochaines décennies. Nul doute que la négociation du Partenariat transpacifique (TPP) constitue un élément de cette stratégie. L'exclusion de la Chine de ces négociations semble constituer un pas vers une stratégie de renforcement des alliances avec les voisins de la Chine et d'isolement sélectif de celle-ci. Nous présentons dans cette chronique deux études qui soutiennent un durcissement des relations avec Beijing.

Contenu

Le débat sur la <i>Trade Promotion Authority</i> fait rage à Washington.....	2
Montée de la Chine : une nouvelle grande stratégie américaine?	5
Études économiques et articles connexes ce mois-ci.....	9

Le débat sur la *Trade Promotion Authority* fait rage à Washington

On compte les votes de part et d'autre et rien ne semble encore joué pour ce qui est du résultat du vote sur le projet de loi visant à renouveler la Trade Promotion Authority, intitulé le *Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015*. Au-delà de la joute politique, qu'en est-il du contenu du projet de loi?

Le projet de loi présenté le 16 avril dernier encadre encore plus qu'auparavant l'action du Président dans la négociation d'accords commerciaux. Le Congrès, maintenu à l'écart des salles de négociation et souffrant du statut de simple spectateur du processus de négociation, s'y verrait donner un rôle beaucoup plus actif. D'abord, tous les élus pourront consulter les documents de négociations. La Chambre et le Sénat désigneront chacun parmi leurs membres un conseiller du Congrès qui pourra assister à toutes les étapes de négociations. Ils seront accrédités comme faisant partie de la délégation de négociations.

Un amendement au *Trade Act* de 1974 est proposé afin de créer le poste d'*Officier en chef de la transparence* au sein du Bureau du Représentant américain au commerce (USTR). Cet officier devra consulter le Congrès sur la politique de transparence, coordonner la transparence dans les négociations commerciales, informer et assister le public et conseiller l'USTR sur la transparence.

Les objectifs de négociation fixés par le projet de loi constituent le cœur des orientations que donne le Congrès aux négociateurs de futurs accords commerciaux. L'appui du Congrès et l'utilisation de la procédure du « fast-track » dépendent du respect de ces principes dans le texte négocié. Aux principes déjà présents dans la loi de 2002, une mise à jour est effectuée pour ce qui est du commerce des biens, de l'agriculture (particulièrement les mesures sanitaires et phytosanitaires), les droits de propriété intellectuelle, les pratiques de réglementation et le commerce numérique des biens et services. Les objectifs de négociation sur le travail et l'environnement adoptés lors de la révision du 10 mai 2007 sont maintenus. L'on ajoute des dispositions sur la manipulation des monnaies, les droits de la personne, les entreprises d'État et la localisation.

Les principales différences par rapport à la loi adoptée en 2002 sont les suivantes :

OBJECTIFS GÉNÉRAUX

- Le projet de loi ajoute quatre objectifs aux objectifs généraux de négociation. Les accords commerciaux devraient :
 - 1) tenir compte des liens entre le commerce et les investissements,
 - 2) prendre des mesures pour favoriser la démocratie et le respect des droits de la personne chez les partenaires,
 - 3) reconnaître l'importance de l'Internet pour le commerce, et
 - 4) prendre en compte les intérêts immédiats des citoyens américains.

OBJECTIFS SPÉCIFIQUES

- La section sur l'agriculture est construite différemment de celle de 2002. On y insiste d'abord sur la nécessité de développer des règles ouvertes et robustes d'accès aux marchés sur les produits sanitaires et phytosanitaires par l'adoption des règles internationales, une cohérence réglementaire, la transparence des mesures et l'amélioration des processus de vérification aux frontières.
- À la section sur la propriété intellectuelle est ajouté un article visant à prévenir et à empêcher toute implication des États dans la violation des droits de propriété intellectuelle, incluant le cybervol et le piratage.
- La section sur les pratiques de régulation est plus étendue. Elle vise :
 - 1) l'élimination des pratiques redondantes de régulation,
 - 2) la consultation sur la réglementation par des études d'impact, des analyses et l'établissement de bonnes pratiques,
 - 3) une plus grande ouverture et plus de transparence et de convergence quant au développement des normes,
 - 4) l'harmonisation des réglementations,
 - 5) l'élimination du contrôle des prix par les gouvernements,
 - 6) à s'assurer que les régimes de remboursement des gouvernements soient transparents, équitables, non discriminatoires et donnent plein accès aux produits américains, et
 - 7) à s'assurer que les informations requises par les gouvernements étrangers se limitent à ce qui est légitime et justifiable et qu'elles soient bien protégées.
- Le titre de la section de 2002 relative au commerce électronique devient *le commerce numérique des biens et services et des flux de données transfrontaliers*. On ajoute ainsi les flux de données transfrontaliers à la libéralisation des échanges. Conséquemment, l'article qui traite de l'obligation pour les États de ne pas adopter de mesures qui nuisent au commerce numérique de biens et services prévoit le même traitement pour les flux de données transfrontaliers et l'objectif de ne pas obliger le stockage et le traitement des données sur une base locale.
- Une nouvelle section sur les entreprises d'État est introduite. Elle vise l'élimination des distorsions et de la concurrence injuste causées par les entreprises d'État.
- Une nouvelle section sur la localisation comme barrière au commerce est introduite. Elle vise l'élimination et la prévention de mesures obligeant les entreprises américaines à occuper un lieu de travail, la propriété intellectuelle ou tout autre actif sur le territoire national pour avoir accès à ce marché ou comme condition d'investissement.
- La section sur le travail et l'environnement vise l'obligation pour les partenaires d'adopter et de maintenir des normes de travail reconnues internationalement et leurs

obligations en vertu des ententes environnementales multilatérales communes. On introduit également l'exigence que les obligations en matière de travail et d'environnement soient soumises au même processus de règlement des différends que les autres obligations d'un accord.

- Une section sur la monnaie est également introduite. On y prévoit que les partenaires ne peuvent manipuler les taux de change pour ajuster la balance des paiements ou pour développer un avantage concurrentiel injuste.
- La section sur l'OMC et les accords multilatéraux est beaucoup plus détaillée. Outre le texte de 2002, elle prévoit :
 - 1) l'encouragement à la conclusion de nouveaux accords,
 - 2) veille à s'assurer que les accords commerciaux régionaux auxquels les États-Unis ne sont pas Partie respectent la discipline de l'OMC,
 - 3) d'améliorer le respect par les partenaires des obligations prévues par l'OMC, et
 - 4) l'encouragement à une plus importante coopération entre l'OMC et les autres organisations internationales.
- La section sur l'augmentation des capacités et les autres priorités touche des sujets proches de besoins plus immédiats. On y spécifie que le Président devrait :
 - 1) travailler à l'augmentation des capacités des partenaires quant aux lois nationales relatives aux douanes, à la facilitation du commerce, aux mesures sanitaires et phytosanitaires, à la propriété intellectuelle, au travail et à l'environnement, et
 - 2) chercher à établir des mécanismes consultatifs pour aider les partenaires dans le développement et l'application de normes de protection de l'environnement et de la santé humaine basées sur la science. Elle prévoit le dépôt par le Président au comité des Voies et Moyens de la Chambre et au comité des Finances du Sénat d'un rapport sur les activités d'augmentation des capacités.

CONSULTATIONS

- Les élus du Congrès obtiennent plus de pouvoirs en matière de consultation et d'accès aux documents de négociations. Alors que ces pouvoirs étaient auparavant dévolus à un comité du Congrès, ce projet de loi les donnerait à tous les élus. L'éventail des documents qu'ils leur seraient possible de consulter est plus large, comprenant les documents de négociation confidentiels. Des consultations continues entre le USTR et les comités du Congrès intéressés sont prévues et des lignes directrices de coordination des négociations doivent être établies par les deux instances. La Chambre et le Sénat désigneront chacun parmi leurs membres un conseiller du Congrès qui pourra assister à toutes les étapes de négociations. Ils seront accrédités comme faisant partie de la délégation de négociations.

- L'USTR devra également proposer des lignes directrices concernant l'accès public à l'information sur les négociations.
- La loi serait valide jusqu'en 2018 ou jusqu'en 2021 avec la procédure d'extension.

DERNIÈRES HEURES – 15 mai 2015

Jeudi le 14 mai, le Sénat a finalement voté pour l'ouverture d'un débat qui pourrait permettre l'adoption du TPA avant la pause des travaux débutant le jour du Memorial Day, le 25 mai prochain. Le débat reste vif sur la colline du Capitole et plusieurs embûches jalonnent toujours le parcours législatif du TPA, notamment plusieurs amendements dont les débats pourraient ralentir le processus d'adoption au Sénat. Le leader de la majorité, Mitch McConnell est cependant optimiste, affirmant que le projet de loi « sera adopté la semaine prochaine ». La bataille des opposants au TPA semble perdue, mais ils tentent tout de même de ralentir le processus. La prochaine étape de ce chassé-croisé aura lieu à la Chambre des représentants et elle risque d'être encore plus difficile qu'au Sénat, les démocrates « libéraux » s'alliant aux républicains du Tea Party pour tenter bloquer le projet de loi.

Dans les jours qui viennent, nous saurons quel sort est réservé à ce projet de loi jugé si important pour l'accomplissement du programme commercial du Président Obama. Il repose entre les mains de quelques élus démocrates qui hésitent à s'inscrire dans le discours sur la néces-

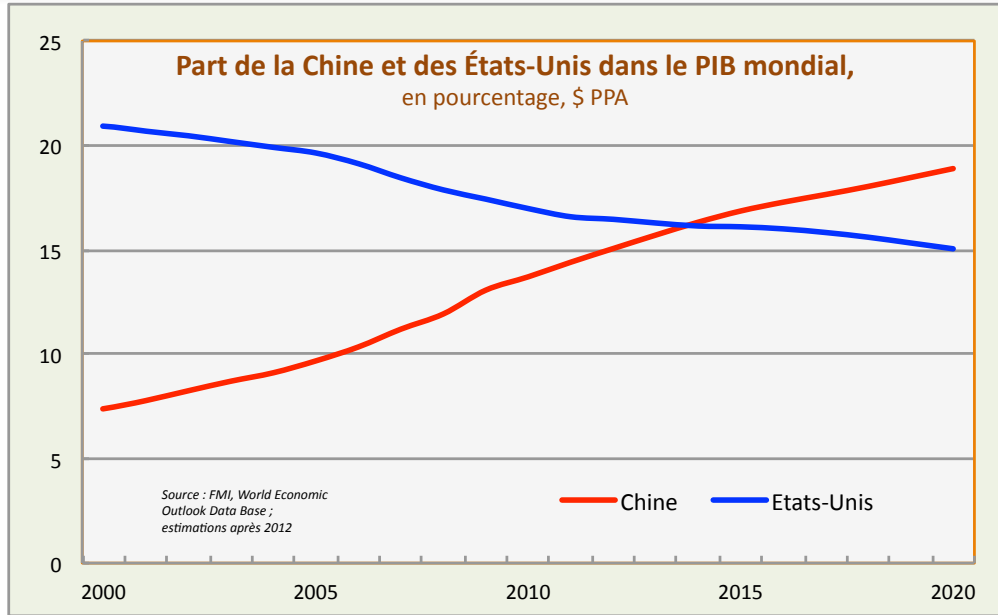
sité d'une plus grande libéralisation des échanges commerciaux alors qu'ils en voient les effets négatifs dans leurs régions et font face à une importante opposition de leurs alliés naturels.

Source

Congrès des États-Unis. 16 avril 2015. *Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015*. En ligne : http://waysandmeans.house.gov/uploadedfiles/tpa_bill_text.pdf

Montée de la Chine : une nouvelle grande stratégie américaine?

L'annonce en 2014 du passage de la Chine au premier rang des économies mondiales a créé un certain émoi aux États-Unis. La perspective d'un prétendant à la domination mondiale aussi incontestable que la Chine joue très certainement un rôle dans l'établissement des stratégies économiques et commerciales des États-Unis. Nous faisons dans cet article un survol de deux publications qui se sont intéressées à la stratégie que devraient adopter les États-Unis au vu de la montée en puissance de la Chine, désormais inévitable, au cours des prochaines décennies.



The Tragedy of Great Power Politics

Le politologue américain bien connu John Mearsheimer estime que, si la croissance économique de la Chine se maintient, elle se traduira par une augmentation très importante de ses capacités militaires, ce qui lui permettrait de dominer l'Asie et de représenter une menace pour les États-Unis, seul véritable hégémon régional à l'heure actuelle. Les États-Unis doivent, selon lui, tenter d'empêcher la Chine de devenir l'hégémon asiatique en s'alliant aux États de la région qui craignent cette domination.

Selon Mearsheimer, les États-Unis font face à trois options : lancer une guerre préventive contre la Chine alors qu'elle n'est pas encore trop puissante, poursuivre des politiques visant à ralentir la croissance économique chinoise ou renverser les régimes des États favorables à la Chine et fomenter des problèmes en Chine. À son avis, les deux premières options ne sont pas possibles, car, primo, la Chine détient l'arme nucléaire ce qui exclut donc la guerre totale et, secundo, endommager l'économie chinoise aurait d'importantes répercussions économiques aux États-Unis. Même en suivant la troisième option, il existe une possibilité que la Chine devienne l'hégémon asiatique.

Mearsheimer est d'avis que la concurrence entre la Chine et les États-Unis pose des risques plus élevés de guerre entre les deux protagonistes que ce n'était le cas entre l'Union soviétique et les États-Unis durant la Guerre froide. Deux facteurs jouent un rôle dans ce constat. D'abord, la géographie asiatique et la position des territoires voisins que peut envahir la Chine font en sorte qu'il est moins probable que le recours à l'arme nucléaire soit nécessaire qu'à l'époque de la Guerre froide, toute brèche au front central risquant alors de bouleverser l'équilibre entre les puissances. Le fait que la géographie n'en soit pas une de guerre de tranchées comme ce l'était en Europe limite le risque d'escalade nucléaire, ce qui favorise les interventions militaires classiques.

Le second facteur est que, contrairement au contexte bipolaire qui prévalait entre l'URSS et les États-Unis, l'Asie présente une répartition multipolaire du pouvoir réparti entre plusieurs moyennes puissances : l'Inde, la Russie, le Japon et la Chine. La guerre est plus probable dans

«J'aimerais présenter une perspective plus optimiste sur la paix en Asie. Mais la politique internationale est une affaire dangereuse et la seule bonne volonté ne peut empêcher l'intense concurrence qui s'installe lorsqu'un aspirant hégémon entre en scène, que ce soit en Europe ou en Asie. Et il y a d'excellentes raisons de croire que la Chine cherchera à atteindre l'hégémonie régionale en Asie.»

John Mearsheimer. 2014. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York : W. W. Norton & Company.

un système multipolaire en raison des opportunités plus nombreuses, du déséquilibre des puissances et des possibilités plus grandes de mauvais calcul. Mearsheimer identifie deux trames argumentaires qui pourraient contrarier ses vues et démontrer qu'il est possible que la Chine croisse paisiblement. La première relève de la tradition confucianiste qui promeut la vertu et l'harmonie, ce qui excluait l'agression de ses voisins. Mearsheimer réfute le caractère paisible de la société chinoise en observant qu'elle s'est historiquement comportée de manière similaire aux autres grandes puissances en agissant souvent de manière agressive et brutale avec ses voisins.

La seconde soutient que l'interdépendance économique agit comme élément dissuasif aux conflits armés, en raison des difficultés économiques qu'ils peuvent engendrer et des risques électoraux qui en résulteraient. Encore là, Mearsheimer ne croit pas que l'interdépendance économique sera un facteur suffisant pour empêcher les décideurs politiques de favoriser la recherche de puissance par un conflit armé. En tenant de l'approche réaliste en relations internationales, il est d'avis que la question de la survie de l'État supplante celle de la prospérité économique quand vient le temps de faire des choix difficiles. Il estime également que le nationalisme chinois, particulièrement pour ce qui est du différend avec Taïwan, peut contrecarrer les seules considérations économiques. Enfin, la possibilité d'une crise économique qui déteindrait les liens d'interdépendance ou le simple calcul d'un gain net attribuable au conflit permettrait d'évacuer l'argument de l'interdépendance économique.

Revising U.S. Grand Strategy Toward China

Dans *Revising U.S. Grand Strategy Toward China* (2015), Robert D. Blackwill et Ashley J. Tellis estiment également de leur côté que la Chine est maintenant et restera au cours des prochaines décennies le plus important concurrent des États-Unis. Mais surtout, ils considèrent que la Chine a adopté une stratégie qui vise à accroître le contrôle de l'État sur la société chinoise et, au-delà de ses frontières, la pacification de sa périphérie, la consolidation de son statut dans le système international et la succession aux États-Unis comme principale puissance en Asie. Selon les auteurs, la stratégie des États-Unis d'intégrer la Chine à l'ordre libéral mondial a non seulement échoué, mais provoqué de nouvelles menaces à leur domination en Asie. La principale conclusion des auteurs est qu'il n'est pas à l'avantage de la Chine de se

contenter du rôle de bon partenaire et que ses dirigeants vont poursuivre une politique visant la domination politique, économique et militaire de l'Asie.

Ce constat incite les auteurs à proposer une nouvelle stratégie envers la Chine pour freiner sa montée en puissance plutôt que de continuer à l'aider dans son ascension. Ainsi, ils suggèrent de mettre plus d'emphasis sur les pressions et la concurrence que sur l'aide et la coopération. Les recommandations précises sont les suivantes : de nouveaux accords commerciaux en Asie qui excluraient la Chine ; une présence militaire plus importante, disposant de plus de moyens et plus active dans la région ; des liens stratégiques plus intimes avec le Japon, l'Australie, l'Inde, la Corée, Taïwan et les pays de l'Asie du Sud-est ; des mesures beaucoup plus strictes pour contrecarrer les comportements chinois dans le domaine de l'Internet.

Les auteurs sont d'avis que les critiques de la stratégie qu'ils proposent tomberont dans l'une de ces six catégories : l'absence d'une grande stratégie chinoise ; les possibilités moins pessimistes d'évolution du cours des choses ; le processus de socialisation du pays qui n'est pas terminé ; les États-Unis tirant avantage de l'intégration de la Chine au système international ; la réticence des autres États asiatiques à souscrire à cette stratégie ; la réponse de la Chine à cette stratégie.

Il est évident, selon eux, que la Chine poursuit une stratégie globale. Il serait irrespectueux envers l'intelligence des Chinois de croire le contraire. Leur constat de l'évolution politique du pays est basé sur l'observation des gestes concrets de son gouvernement. La coopération minimale de la Chine dans sa relation avec les États-Unis démontre qu'elle souhaite lui ravir son influence sur la région Asie. Même si les États-Unis tirent avantage de l'intégration de la Chine au système international, les gains relatifs sont beaucoup plus élevés pour cette dernière et l'accroissement du pouvoir qu'elle en retire constitue une menace pour les intérêts à long terme des États-Unis. Les autres États asiatiques se sentent maintenant menacés par la croissance de la puissance chinoise et cherchent la protection américaine par une présence plus importante dans la région. Finalement, une réponse agressive à la stratégie proposée isolerait la Chine et rapprocherait ses voisins des États-Unis.

Les deux ouvrages placent l'établissement de la stratégie face à la montée de la Chine dans la perspective historique des défis relevés par les États-Unis depuis leur fondation. Cette trame narrative, dans les deux cas réaliste, propose que les États-Unis ont cherché depuis l'Indépendance à maintenir la prééminence de leur puissance, d'abord sur le continent nord-américain, ensuite sur l'hémisphère occidental et enfin sur le monde. Mearsheimer est cependant plus circonspect en estimant qu'il n'existe pas d'hégémonie mondiale, mais plutôt une hégémonie régionale, représentée par les États-Unis, qui s'étend à travers le monde. La Chine serait ainsi en voie de former une nouvelle hégémonie régionale qui entrerait en concurrence avec les États-Unis. Blackwill et Tellis le sont également, spécifiant que l'objectif géopolitique américain dans cette région est avant tout que celle-ci demeure libre de tout contrôle hégémonique.

On peut comprendre de ces opinions que la classe politique américaine est en pleine réflexion sur la stratégie à adopter face à la montée en puissance de la Chine. La politique commerciale fait évidemment partie du plan d'ensemble. Lorsque le président Obama explique en début d'année dans son discours sur l'État de l'Union que la Chine cherche à écrire les règles du commerce en Asie, là où la croissance économique est la plus forte, alors que ce devrait être

plutôt les États-Unis qui devraient le faire et s'assurer ainsi de l'établissement de règles libres et justes, il inscrit évidemment le Partenariat transpacifique (TPP) dans une stratégie qui vise à protéger leur influence régionale.

C'est ainsi que, malgré les effets néfastes du TPP sur une partie importante de l'économie américaine, la pertinence pour plusieurs de signer cet accord dépasse les simples calculs de coûts/bénéfices et relève plutôt d'une stratégie globale qui est davantage liée à la géopolitique asiatique qu'aux bénéfices escomptés de la libre circulation des produits et services. C'est à notre avis la raison pour laquelle les opposants au TPP et au TPA, qui expriment des inquiétudes souvent légitimes, obtiennent aussi peu de succès dans leurs revendications. Ils s'attaquent non seulement au contenu d'un accord commercial, mais surtout à un objectif important d'une stratégie géopolitique beaucoup plus large qui justifie quelques sacrifices ponctuels sur le territoire américain.

Sources

Blackwill, Robert D. et Ashley J. Tellis. 2015. *Revising U.S. Grand Strategy Toward China*. Council on Foreign Relations. En ligne :

Giles, Chris. *Money Supply: The new world economy in four charts*. Financial Times, 7 Octobre 2014. En ligne : <http://ftalphaville.ft.com/2014/10/07/1998332/moneysupply-the-new-world-economy-in-four-charts/>

Mearsheimer, John. 2014. *The Tragedy of Great Power Politics (Updated Edition)*. New York :W. W. Norton & Company, 592p. Un extrait en ligne : <http://nationalinterest.org/commentary/can-china-rise-peacefully-10204>

Études économiques et articles connexes ce mois-ci.

Abe, Shinzo. Remarks by Japanese Prime Minister Abe to Congress. Council on Foreign Relations, 29 avril 2015. En ligne : <http://www.cfr.org/trade/remarks-japanese-prime-minister-abe-congress/p36491>

Alden, Edward et Bernard L. Schwartz. *American Workers Need a Powerful Voice, Not Mere Bluster*. Council on Foreign Relations, 6 mai 2015. En ligne : <http://www.cfr.org/united-states/american-workers-need-powerful-voice-not-mere-bluster/p36516>

ICTSD. *US, Japan Leaders Pledge to Lead TPP Talks to Swift Conclusion*. Bridges, Volume 19 – Numéro 15, 30 avril 2015. En ligne: <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/us-japan-leaders-pledge-to-lead-tpp-talks-to-swift-conclusion>

ICTSD. *TTIP Talks Eye Regulatory Cooperation Advances Ahead of Political Review*. Bridges, Volume 19 – Numéro 15, 30 avril 2015. En ligne: <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/ttip-talks-eye-regulatory-cooperation-advances-ahead-of-political-review>

ICTSD. *EU Trade Chief Suggests New Investment Court Amid ISDS, Right to Regulate Debate*. Bridges, Volume 19 – Numéro 16, 7 mai 2015. En ligne: <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/eu-trade-chief-suggests-new-investment-court-amid-isds-right-to-regulate>

Kerry, John F. *Remarks by Secretary Kerry: Renewing U.S. Leadership Through Economic Strength*. Atlantic Council's Conference on Trade and National Security, 23 avril 2015. En ligne : <http://www.cfr.org/trade/remarks-secretary-kerry-renewing-us-leadership-through-economic-strength/p36469>

Levi Michael A. et David M. Rubenstein. *China Will React With Displeasure if America Tries to Weaponise Trade*. Financial Times, 13 avril 2015. En ligne : <http://www.cfr.org/china/china-react-displeasure-if-america-tries-weaponise-trade/p36433>

Direction

Christian Deblock, professeur titulaire au département de science politique de l'UQAM et directeur de recherche du CEIM.

Rédaction

Guy-Philippe Wells, chercheur associé au CEIM.

Abonnez-vous

[À la liste de diffusion](#) 

[Au fil RSS](#) 

Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation

Adresse civique :

UQAM, 400, rue Sainte-Catherine Est
Pavillon Hubert-Aquin, bureau A-1560
Montréal (Québec) H2L 2C5 CANADA

Adresse postale :

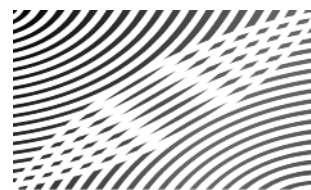
Université du Québec à Montréal
Case postale 8888, succ. Centre-Ville
Montréal (Québec) H3C 3P8 CANADA

Téléphone : 514 987-3000, poste 3910

Télécopieur : 514 987-0397

Courriel : ceim@uqam.ca

Site web : www.ceim.uqam.ca



CEIM