

UNIVERSITES DE MONTREAL ET

16-18 Novembre 2016

Conférence internationale

Les partenariats transatlantique et transpacifique

à l'ère de l'interconnexion

Colloque international organisé par le Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM / UQAM), en collaboration avec le Centre de recherche européennes (CEDRE) de l'Université de Rennes 1 et la Faculté de Droit, Section de droit civil, de l'Université d'Ottawa

16 et 17 Novembre 2016 à Montréal

18 novembre 2016 à Ottawa

L'Union Européenne face à la multiplication des
interconnexions commerciales interrégionales et à leurs
implications politiques

Par Mario Telò

Académie Royale des Sciences, Bruxelles

Professeur de relations internationales à l'ULB et à la LUISS

Au-delà du régionalisme libéral

Nous savons depuis longtemps que les relations commerciales ne sont pas seulement un élément essentiel de la vie internationale, qui a des implications politiques en matière de coopération ou de conflit. Comme l'écrivait Tocqueville en 1835, la politique commerciale est une dimension initiale de la politique étrangère d'un Etat ou, ajoutons nous, d'une entité politique comme la UE, disposant de compétences étendues en matière de politique commerciale¹. Ce qui change dans les différents contextes, c'est d'un côté, la portée politique des accords et, de l'autre, l'interaction complexe entre les niveaux national, régional et global de la gouvernance des relations commerciales.

Tout d'abord, le passage d'accords 'négatifs' (simple baisse des barrières tarifaires) à une nouvelle génération d'accords 'positifs' (construction simultanée de réglementations communes) ne peut qu'accroître les dimensions politiques des accords. Deuxièmement, les accords régionaux et interrégionaux peuvent favoriser ou faire obstacle à la gouvernance globale. Ces deux aspects sont en question lorsqu'on est confronté à la crise actuelle du libéralisme commercial classique.

A propos de la deuxième question, il est bien connu que deux importantes écoles de pensée économique décrivent les organisations régionales soit comme des facteurs dynamiques dans la construction de la libéralisation globale, soit comme des obstacles de taille (« *stepping stones* » ou « *stumbling blocks* »). La première approche se base sur la conception défendue par le GATT-OMC d'une libéralisation commerciale régionale vue comme un élément fonctionnel de la libéralisation mondiale. Le régionalisme libéral ne serait que le premier pas vers la mondialisation, une étape intermédiaire utile. Il rend les nations et les entreprises capables de relever graduellement les défis du marché mondial et d'intégrer par étapes les règles de la concurrence multilatérale. Ce point de vue a semblé fondé pendant un certain temps, comme l'ont montré la mise en œuvre de l'article XXIV et les cycles du GATT et de l'OMC, à commencer par le cycle d'Uruguay lorsque l'UE, qui avait bénéficié d'un régime dérogatoire pendant des décennies, fut à l'origine des avancées institutionnelles de l'organisation (accords de Marrakech de 1994).

Selon L. Summers, donc, non seulement la libéralisation globale n'est pas en conflit avec le régionalisme mais elle peut bénéficier de la préparation du terrain réalisée par des accords régionaux². Selon l'école libérale orthodoxe, en revanche, outre que les accords régionaux

¹ A.de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Paris, "Folio", (édition originale en 1835 / 1840)

² Summers L, 'Regionalism and the World Trading System', Garnaut R et Drysdale P.(sous la direction de), *Asia Pacific Regionalism : Readings in International Economic Relations*, Pymble, Harper Educational, 1994, p. 194-199.

impliquent une déviation du commerce et des discriminations, ils relèvent de desseins politiques ou géopolitiques en réaction à la mondialisation libérale. Selon Bhagwati³, depuis le début des années 1990, celle qu'il appelle la deuxième vague des accords régionaux dans chaque continent (que nous avons qualifiée de troisième vague ou vague néo-régionaliste) porte préjudice à la libéralisation mondiale et menace le système multilatéral mondial. Dans cette logique, d'autres économistes libéraux ont soutenu que les unions douanières et les marchés régionaux reflètent des priorités qui entrent en conflit avec les priorités globales, comme l'illustrerait celui qui est présenté comme le mauvais exemple de l'Union économique et monétaire⁴. Paradoxalement, les commentaires néo-réalistes vont dans le même sens : les accords régionaux provoquent des déviations commerciales et sont à l'origine de la création de sphères d'influence, de l'émergence d'un régionalisme inévitablement et toujours néo-mercantiliste et géopolitique qui dégénère par la force des choses en régionalisme sécuritaire⁵.

Les néo-régionalistes se sont intéressés à cette échange de vues entre ces deux économistes célèbres, Summers et Bhagwati, survenu lors de la conférence de la Banque mondiale de 1992 : mais cette querelle est trop influencée, d'un côté, par des critères normatifs et, de l'autre, par la théorie du choix rationnel. Le néo-régionalisme est en réalité un phénomène multidimensionnel qui ne peut pas être analysé uniquement dans sa dimension commerciale. Et quoi qu'on en pense, le régionalisme est une donnée incontournable de la gouvernance globale et le condamner au nom du libéralisme orthodoxe n'est pas très utile. Les sciences sociales et politiques sont obligées de tenir compte de ce phénomène, présent dans tous les continents sous des formes variées, même s'il ne correspondait pas aux critères abstraits du rationalisme.

Pourtant, les évolutions actuelles donnent du nouveau crédit au côté analytique (pas au côté normatif) de l'interprétation de Bhagwati : il est vrai que des facteurs géopolitiques et sécuritaires, au moins en partie, expliquent les tendances les plus récentes de plusieurs (pas de toutes, ni inévitablement) nouvelles formes du régionalisme et de l'interrégionalisme compétitif, au mépris parfois des calculs économiques rationnels. Il revient aux sciences politiques et sociales de mettre en évidence la rationalité immanente à un phénomène complexe qui paraît irrationnel aux économistes. Il n'existe pas qu'une seule forme de régionalisme et d'interrégionalisme post-libéraux. Nous devons donc dépasser cette controverse et faire appel à la coopération

³ Bhagwati J., *The World Trading System at Risk*, Princeton, Princeton University Press, 1991 ; De Melo, J. et (éd.), Panagariva, A. (sous la direct de) *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge, Cambridge University Press (comprenant articles de Krugman, Bhawati et autres,) 1995

⁴ Bergsten C.F., « Globalizing Free Trade », *Foreign Affairs*, 71/3, 1996, p. 105-120.

⁵ Gilpin R., *The Challenge of Global Capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 2000.

multidisciplinaire pour comprendre la variété des nouvelles formes politiques du régionalisme, attirer l'attention sur les causes systémiques et internes, et sur la transformation de leur équilibre antérieur.

A en croire les libéraux orthodoxes, les premiers accords conclus dans les années 1950 impliquaient déjà un principe anti-libéral qui a préparé l'évolution actuelle. Le compromis de 1947 (article XXIV GATT) autorisait les accords de libre-échange au niveau régional même si les unions douanières étaient une hérésie⁶. Pire, ce compromis a été confirmé par les accords de Marrakech (1994). D'aucuns accusent aussi les Communautés économiques européennes et le MERCOSUR d'être des marchés communs 'illégaux'. Pour les néo-régionalistes, en revanche, identifier le néo-régionalisme au protectionnisme est de l'idéologie⁷. Le néo-régionalisme est en fait le signe du début d'une ère post-libérale de la gouvernance commerciale globale qui est poussée à ses limites extrêmes par les nouvelles tendances propres au tournant historique en cours.

Les vicissitudes complexes et opaques de la négociation du nouveau cycle de l'OMC commencé en 2001, le cycle de développement de Doha, ont eu un impact considérable ; elles ont renforcé, d'un côté, le bilatéralisme et, de l'autre, les accords à géométrie variable, définis comme plurilatéralistes. Dès les années controversées du cycle d'Uruguay (1986-1994), des problèmes sérieux s'étaient posés, bien plus graves que ceux surgis pendant les cycles du GATT qui l'avaient précédé. Mais avec le cycle de Doha, le blocage a été total pendant plusieurs années après l'échec de Seattle. Les petits accords de Bali de 2013 (sur la facilitation du commerce) et de Nairobi de 2015 (sur les technologies électroniques) ne changent rien à un bilan globalement négatif.

Dans un contexte économique et financier de crise mondiale (2007-2016) et de déclin du commerce international⁸, le blocage de l'OMC a aggravé les incertitudes, modifié les stratégies d'acteurs puissants et bouleversé l'équilibre entre multilatéralisme global, régionalisme/interrégionalisme et bilatéralisme. L'OMC régit toujours le commerce mondial au quotidien et régule

⁶ Les accords régionaux sont autorisés sous certaines conditions, par exemple la couverture d'un certain pourcentage du commerce entre les Etats membres. Mais l'article 1-1 du GATT, relatif au traitement général de la nation la plus favorisée, est sans équivoque : « Tous avantages, faveurs, privilèges ou immunités accordés par une partie contractante à un produit originaire ou à destination de tout autre pays seront, immédiatement et sans condition, étendus à tout produit similaire originaire ou à destination du territoire de toutes les autres parties contractantes. Cette disposition concerne les droits de douane et les impositions de toute nature perçus à l'importation ou à l'exportation ou à l'occasion de l'importation ou de l'exportation, ainsi que ceux qui frappent les transferts internationaux de fonds effectués en règlement des importations ou des exportations, le mode de perception de ces droits et impositions, l'ensemble de la réglementation et des formalités afférentes aux importations ou aux exportations ainsi que toutes les questions qui font l'objet des paragraphes 2 et 4 de l'article III ».

⁷ Schulz M, Soederbaum F et Oiendal J, « Key Issues in the New Regionalism », in *Hettne B, Inotai A, Sunkel O*, (sous la direction de), *Comparing Regionalisms*, Basingstoke, Palgrave, Macmillan, 2001, p. 247.

⁸ Selon le FMI, le taux de croissance annuel du commerce de 2002 à 2007 était de 8%, alors qu'il était seulement de 2% en 2014-2015, moins que le taux de croissance du PIB global (3,5%).

les conflits. Mais les angoisses que provoquent une globalisation de moins en moins symétrique, l'instabilité et les incertitudes mondiales, ne peuvent que favoriser les accords commerciaux régionaux et interrégionaux discriminatoires, les projets défensifs, comme aussi la compétition géoéconomique et géopolitique entre les grandes puissances.

Voilà pourquoi nous considérons les années 2007-2015 comme un nouveau tournant historique. Outre que plusieurs organisations néo-régionales, comme l'UE, le MERCOSUR et l'ASEAN et le SADC, traversent une phase de transition à cause de la crise économique globale, de nouveaux projets régionaux et interrégionaux sont apparus, qu'ils résultent de nouveaux choix stratégiques faits par des acteurs globaux ou de la structure multipolaire du pouvoir mondial. Ainsi voit-on monter en puissance le commerce entre alliés, se multiplier les déviations commerciales en fonction de la proximité géographique ou des affinités politiques, des projets géopolitiques alternatifs, des relations commerciales inspirées par des motivations sécuritaires, les connexions entre des questions distinctes comme le commerce, la protection de l'environnement, la politique migratoire, etc. On peut dès lors se demander si les accords interrégionaux sont une partie du problème (ils favoriseraient la fragmentation et la politique de puissance) ou si, et à quelles conditions, ils (en freinant les replis nationalistes) n'excluent pas un multilatéralisme à plusieurs niveaux, post-libéral et plus politique par la force des choses, mais assez pluraliste pour permettre la collaboration et la coexistence entre des principes hétérogènes. Sommes-nous à l'aube d'une nouvelle époque du régionalisme/interrégionalisme ?

Les mutations de l'interregionalisme Ambiguïtés du TPP, due RCEP et du TTIP

Les perturbations de l'ordre mondial après la fin de la guerre froide sont aggravées par les déficits des organisations multilatérales mondiales en matière d'efficacité et de légitimité. Le tournant historique en cours est marqué par deux facteurs majeurs : l'émergence d'un système mondial non seulement économiquement mais politiquement multipolaire et la crise économique et financière globale qui affecte les rapports de force globaux et l'évolution des formes multiples de coopération régionale et interrégionale. Ces facteurs renforcent le régionalisme compétitif et instrumental et favorisent des accords interrégionaux de type nouveau. Le tournant historique en cours a été accéléré par la crise mondiale de 2007-2016. Mais la réunion de Cancun du cycle de Doha, en 2003, en avait déjà donné un avant-goût : le Brésil, la Russie, l'Inde, la Chine, et l'Afrique du Sud (les BRICS) avaient rejeté le projet d'accord présenté à l'assemblée générale, comme d'habitude, par les représentants des Etats-Unis et de l'UE, Robert B. Zoellick et Pascal Lamy. Ce

refus témoignait des évolutions macroscopiques des rapports de force économiques (le Sud dépassant le 50% du PIB mondial) et marquait le début d'une nouvelle ère de la gouvernance politique mondiale, une ère de transition et d'incertitudes.

Les conséquences « *path dependent* » (des conséquences logiques au terme d'une trajectoire prédéterminée) ont été, d'un côté, la multiplication des zones de libre-échange (ZLE) et des accords bilatéraux et, de l'autre, une politisation accrue des relations commerciales et économiques internationales et interregionales. Les Etats-Unis ont pris le leadership de cette nouvelle phase et l'UE a modifié officiellement sa stratégie commerciale en 2006. Les PREFERENTIAL TRADE AGREEMENTS (ZLE) sont passés de 70 en 1990 à presque 300 en 2011⁹. Cette explosion s'explique aussi par le graduel blocage de la négociation globale DDR-WTO et par la décision des plus grandes puissances non seulement de lancer des modèles plus compétitifs mais aussi de réorganiser le commerce et les relations interrégionales au niveau mondial (voir tableau 2)

Déjà dans les années 1990, les Etats-Unis et l'UE avaient mis en œuvre des stratégies interrégionales distinctes et concurrentes¹⁰ et nous avons évoqué les bilans plutôt mitigés des projets des Etats-Unis dans le Pacifique (APEC) et en Amérique Latine (FTAA) qui auraient risqué d'affaiblir les entités régionales existantes, alors que l'UE choisissait au contraire de soutenir l'approfondissement de la coopération régionale dans les autres continents.

Après 2003, et surtout après 2006, l'UE sembla se rapprocher de la stratégie américaine. Elle ouvrit en effet des négociations bilatérales qui devaient déboucher sur la signature d'APE (accords de partenariat économique) avec des pays africains (même si ces accords individuels n'excluaient pas les synergies avec les organisations régionales) tout en multipliant les partenariats stratégiques avec les puissances les plus importantes de la planète.

A partir de 2010, dans le cadre multipolaire consolidé, la stratégie des Etats-Unis n'est plus inspirée par le « régionalisme ouvert » de C. Fred Bergsten et Bill Clinton (FTAA, NTA et APEC) mais semble s'efforcer, non sans mal, de concilier bilatéralisme, interrégionalisme et stratégie globale axée sur des priorités nouvelles. L'OMC n'est désormais plus au centre du jeu car cette évolution de la politique américaine va de pair avec le choix d'autres pays de développer des stratégies qui s'écartent des règles de l'OMC. En 2006, même l'UE, championne du multilatéralisme, approuve la nouvelle stratégie préconisée par le commissaire au Commerce Peter B. Mandelson et intitulée « Global Europe » qui privilégie les accords bilatéraux et régionaux par rapport aux accords

⁹ Voir : WTO Trade Report 2011, *Historical background and current trends*, p 58

¹⁰ UE-ASEAN en 1972, UE-CARICOM en 1992, UE-CCG en 1988, UE-MERCOSUR en 1992, UE-MCCA en 1993, UE-SAARC en 1994, UE-SADC en 1994 et 1996, UE-CAN en 1996, UE-CEDEAO en 2000, UE-IGAD en 2003, UE-EAC en 2007.

globaux. L'Inde, le Brésil, la Chine et l'Indonésie, entre autres, s'orientent dans la même direction. L'UE continue à se dire favorable à la relance du multilatéralisme global mais des négociations commerciales moins ambitieuses correspondent à l'intérêt des Etats et des grands acteurs économiques privés qui défendent une approche plus réaliste pour sortir de l'impasse du cycle de Doha.

L'alternative n'est plus entre accords globaux ou accords à un niveau inférieur, mais entre le protectionnisme nationaliste pur et simple et un mixte de bilatéralisme et des accords régionaux et interrégionaux. Si on compare le début du XXI^e siècle avec la dernière décennie du XX^e, on constate un changement majeur. Les accords de Marrakech de 1994 avaient, entre autres, conclu le cycle d'Uruguay du GATT par la fondation de l'OMC. Ce cadre global multilatéral était compatible avec le développement du néo-régionalisme et semblait justifier la stratégie de « régionalisme ouvert » des Etats-Unis. Mais la stratégie américaine de conclure nombre d'accords interrégionaux avec l'Afrique, l'Asie-Pacifique et l'Europe rendait évidentes les asymétries du pouvoir mondial, avec les Etats-Unis au centre et une série de rayons tout autour, ce qui ne convenait pas à un monde qui consolidait sa structure multipolaire et multirégionale.

L'initiative des Etats-Unis était donc en contradiction avec les priorités du Brésil et du MERCOSUR, de l'Indonésie, de la Chine et de l'ASEAN. Paradoxalement, cette double stratégie finit par affaiblir à la fois le multilatéralisme global et l'interrégionalisme des « marchés émergents ».

Après l'échec de certains des projets interrégionaux américains (la FTAA et le NTA) et les maigres résultats de l'APEC, George W. Bush choisit d'affirmer les intérêts des Etats-Unis de manière unilatérale et explicite et le modèle unipolaire et globaliste américain revint au centre de l'agenda mondial de 2001 à 2008. Mais la « guerre contre le terrorisme » jeta le discrédit sur les Etats-Unis et compliqua la relance des négociations multilatérales. Il fallut attendre Barack Obama pour que les Etats-Unis reviennent à la coopération multilatérale et semblent à première vue reconnaître la réalité du monde multipolaire : mais de quelle façon ?

Dans ce cadre nouveau de coopération, la géopolitique reprend sa place, en raison des incertitudes liées à l'émergence des BRICS et surtout de la Chine. Le discours chinois sur le « développement pacifique » du pays se traduit en vingt ans de croissance soutenue et de force économiques et politiques dans le monde et un nouveau dynamisme régional et interrégional.

De son côté, l'administration Obama lance la nouvelle stratégie commerciale de grands accords : le Partenariat transpacifique (TPP) et le Partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement (TAFTA OU TTIP). Ils constituent à la fois un prolongement et une rupture avec la politique des années 1990. Il y a continuité, car les Etats-Unis souhaitent à nouveau jouer un rôle

pivot dans le commerce mondial transatlantique et transpacifique. Il y a rupture en raison du lien direct, bien plus fort que sous la présidence Clinton, entre commerce et sécurité. Dans l'Atlantique, le commerce entre amis va de pair avec l'OTAN et vise à renforcer les rapports de force entre l'Ouest et les autres ; dans le Pacifique, la tentative de consolider un cordon d'alliances isolant la Chine (qui fait partie de l'APEC mais pas du TPP) lie sécurité et zone de libre-échange (TPP). Non seulement les forces et les motivations déterminantes du commerce sont politiques et géopolitiques mais le commerce devient un enjeu hautement politique, à l'aube du nouveau siècle. Ni le TPP ni le TTIP ne sont des zones de libre-échange traditionnelles mais plutôt le résultat de négociations interrégionales complexes de nouvelle génération.

En tant que pilier d'une nouvelle génération d'accords commerciaux, les négociations du TTIP sont centrées sur les barrières non tarifaires et sur la convergence au niveau de la régulation des marchés. Il s'agit en effet d'une négociation entre les deux plus grandes agences régulatrices au niveau mondial. Ce processus de négociation très novateur inclut le « principe de précaution » au niveau des secteurs sensibles, ce qui accroît la profondeur, la qualité et, au cas de réussite, les potentialités universelles de la négociation¹¹. Notons-le, la négociation s'est fixé pour objectifs la croissance et l'emploi et a mobilisé indirectement des considérations politiques et sécuritaires qui interagissent avec les sujets centraux du mandat. On aurait tort cependant de qualifier le TTIP d'« OTAN économique » car l'UE veut, en tout cas, conserver son autonomie au niveau international, notamment dans les dialogues interrégionaux et bilatéraux.

Contrairement aux attentes de départ et au souhait d'arriver à un accord en 2014 (sous la Commission Barroso-De Gucht), un agenda de négociations de ce type entre les États-Unis et l'UE devait s'étaler sur plusieurs années, non sans de multiples ajustements tactiques et stratégiques de part et d'autre, sous l'administration Obama et la nouvelle Commission Juncker-Malmström. Quel que soit leur résultat (échec ou succès) ces dialogues transatlantiques intensifs, avec tout ce qui les accompagne – réseautage de la communauté des affaires, *lobbies* privés, mobilisation des opinions publiques, sophistication croissante du discours, notamment sur le principe de précaution –, auront des implications importantes pour la gouvernance globale et pas seulement commerciale¹². Même si l'UE est une entité régionale décentralisée, elle négocie dans le domaine commercial (qui est un

¹¹ Les négociations ont mis en exergue et approfondi une série de divergences et de controverses transatlantiques qui portent aussi sur les valeurs, même si certains produits sensibles ont été exclus (en fonction de « l'exception culturelle ») : les produits alimentaires (et l'exigence européenne d'indiquer l'origine géographique des produits de qualité), les standards dans l'industrie pharmaceutique, les produits médicaux, les dossiers pouvant affecter la protection des données privées, la protection de la vie privée, le rôle régulateur des autorités publiques ou l'autorégulation par les acteurs privés, la transparence des négociations, le contrôle démocratique et le mécanisme de gestion des conflits (ISDS).

¹² Morin J.-F., Novotna T. Ponjaert F. et Telò M. (sous la direction de) *The Politics of Transatlantic Trade Negotiations*, Aldershot, Ashgate, 2015.

domaine de « compétence exclusive » depuis 1957) comme un seul acteur, sur un pied d'égalité avec les Etats-Unis. Elle mobilise son « pouvoir de marché », son poids commercial, son réseau de contacts et d'accords internationaux. Son marché intérieur est le plus étendu, le plus institutionnalisé, le plus sophistiqué au monde et il se base sur des valeurs partagées entre les Vingt-huit (Vingt-sept au cas de mise en œuvre du Brexit)¹³. La Commission doit, d'un côté, veiller à assurer sa légitimité interne et intensifier ses dialogues avec le Parlement européen, les ONG et la société civile et, de l'autre, soigner ses partenariats parallèles avec la Chine, l'Asie, l'Amérique latine et l'Afrique si elle veut conserver son autonomie comme acteur international.

Bien plus facile à négocier pour l'administration américaine que le TTIP, le TPP (signé en octobre 2015) est un succès stratégique et pas seulement une innovation en matière de politique commerciale. Loin d'être une simple zone de libre-échange¹⁴, il a des implications politiques multiples. Confrontés à la montée en puissance rapide de la Chine, de l'Inde, du Brésil, de la Russie et d'autres économies, les Etats-Unis ont repensé en profondeur leur stratégie interrégionale : d'un côté le bilatéralisme et un soutien indirecte à l'Alliance du Pacifique en Amérique latine, de l'autre, un dialogue transatlantique intense et, enfin, un dépassement de l'APEC, en panne, dans la zone Asie-Pacifique. Le TPP permettra à la fois de réduire les tarifs et les barrières non tarifaires au commerce et d'engranger des progrès en matière de régulation : douze Etats des Amériques, d'Asie de l'Est et d'Océanie¹⁵ y participent et chacune des parties contractantes est engagée en parallèle dans des négociations bilatérales.

Les Etats-Unis ont lancé les négociations sur le TPP actuel et le TTIP en 2013. Le TPP traduit le choix stratégique d'Obama de remettre l'Asie au centre de l'agenda américain. Il permet de se faire une idée plus claire des intentions des Etats-Unis dans le Pacifique et apparaît comme une alternative au RCEP soutenu par la Chine¹⁶. Les impératifs de sécurité des Etats-Unis y jouent un rôle déterminant : le TPP contribue en effet à l'approfondissement de relations multidimensionnelles (y compris politiques) avec une série de pays voisins de la Chine. Le TPP est moins inclusif que l'APEC ; plutôt qu'une manifestation du « régionalisme ouvert », il est inspiré par une conception et des motivations géopolitiques, isolant la Chine et divisant ASEAN et Amérique du Sud. Au terme

¹³ Damro C., « Market Power Europe », *Journal of European Public Policy*, 19/5, 2012, p. 682-699. et Woolcock and others, *Comparing International Trade Policies*, Bruxelles, Commission européenne DG commerce, 2014

¹⁴ Aggarwal V et Newland S. (sous la direction de), *Responding to China's Rise : US and EU Strategies*, New York, Springer, 2015. Ponjaert F. 'From Noodle Bowles to Alphabet Soup: the Interactions Between TTIP , TPP and the Japan-EU Trade Agreement', in J.F.Morin et autres, 2015, pp. 127-147. et le chapitre de .E.Duchesne et R. Ouellet, "The EU and the US at the WTO" dans le meme ouvrage, pp.103-112.

¹⁵ Australie, Brunei Darussalam, Canada, Chili, Japon, Malaisie, Mexique, Nouvelle-Zélande, Pérou, Singapour, Etats-Unis et Vietnam.

¹⁶ Zhang X. « China's perspective : the Perception of TTIP by an Emerging Third Party », in J.F. Morin et al., *The Politics of Transatlantic Trade Negotiations*, op. cit., p. 113-126.

de notre analyse, l'Asie de l'Est, en particulier, mais aussi l'Amérique du Sud apparaissent comme les lieux d'une concurrence accrue entre des projets régionaux et interrégionaux multidimensionnels.

La conclusion relativement rapide du TPP (toujours suspendu cependant au difficile processus des ratifications) permet aux Etats-Unis à la fois de se renforcer sur fond de tensions stratégiques avec la Chine et également de faire davantage pression sur l'UE dans la négociation du TTIP. Le TTIP, le RCEP et le TPP révèlent l'existence d'idées divergentes sur la mondialisation commerciale et sur la dimension interrégionale de la gouvernance. Non seulement l'Occident est *de facto* en train de dépasser la simple logique de la dérégulation libérale mais le nouvel interrégionalisme complexe est plus multidimensionnel, implique des interactions approfondies entre commerce et sécurité, prépare une interdépendance plus géopolitique.

Dans ce contexte plus instable et plus incertain, deux autres formes de régionalisme compétitif se radicalisent. En Amérique latine, la concurrence entre des formes alternatives de régionalisme s'intensifie avec la crise économique et politique du pays chef de file, le Brésil. Plusieurs tendances centrifuges du MERCOSUR et de l'UNASUR semblent renforcer stratégiquement l'Alliance du Pacifique, un projet compétitif de type néolibéral encouragé par les Etats-Unis. Plus inquiétant le cas où l'initiative est au main d'un pays autoritaire : sur le continent européen, le projet eurasiatique de Vladimir Poutine incluait à l'origine non seulement le Belarus et le Kazakhstan mais aussi d'autres Etats comme l'Ukraine. Les événements de 2013-2014 en Ukraine de l'Est montrent les conséquences dramatiques du conflit entre le projet régional russe, d'un côté, l'influence de l'UE sur son voisinage via les accords d'association (y compris avec l'Ukraine) et son pouvoir spontané d'attraction démocratique, de l'autre. La guerre dans l'Est de l'Ukraine, la partition de ce pays, la politique européenne de sanctions réintroduisent la confrontation sur le continent européen ; alors que la guerre et les dilemmes de sécurité avaient disparu, à l'Ouest, avec la construction européenne et à l'échelle continentale, en 1990 avec la signature de la Charte de Paris, la transformation de la CSCE en l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OCSE), et l'élargissement à tout le continent du Conseil de l'Europe. En négociant des accords économiques d'association avec plusieurs pays qui avaient fait partie de l'URSS et de la Communauté des Etats indépendants (CEI), l'UE n'avait pas prévu d'entre en conflit direct avec l'expansionnisme militaire de Poutine : l'UE s'est comportée en puissance commerciale, technocratique et prépolitique alors que le régionalisme devient de plus en plus un enjeu géopolitique.

La diffusion de formes multiples d'interrégionalisme géopolitique et compétitif exige une conceptualisation nouvelle et une réflexion sur ses implications externes et internes. D'aucuns

considèrent que nous ne disposons pas d'une théorie générale de l'interrégionalisme. Mais il est possible de préciser le cadre épistémologique de l'interrégionalisme et de le définir comme un phénomène commercial et politique à la fois, intermédiaire entre le régionalisme et la dimension globale de la coopération, et qui structure le système international du XXI^e siècle. Dès lors que le régionalisme se répand sur tous les continents et qu'il se transforme en régionalisme compétitif dans plusieurs cas sous la pression de la structure multipolaire du pouvoir mondial, il est logique de voir arriver une nouvelle série de stratégies et d'accords interrégionaux.

Les facteurs liés à l'institutionnalisation des accords ont une importance particulière dans notre démonstration, à commencer par le nombre de compétences que les Etats membres acceptent de déléguer aux organisations régionales et interrégionales. Nous l'avons dit, si elles bénéficient d'une institutionnalisation et d'une autonomie importantes, les risques sont moindres que l'Etat le plus fort devienne dominant dans un accord régional ou interrégional ; c'est ce qui différencie les accords multilatéraux et non multilatéraux. La nature des parties contractantes joue aussi un rôle déterminant :

- « l'interrégionalisme pur » se caractérise par des relations multidimensionnelles entre deux groupements régionaux d'Etats (d'aucuns parlent de relations bi-régionales) : on en citera comme exemple les relations entre l'UE et le MERCOSUR ou l'ASEAN ; les dialogues que l'Union africaine, la Ligue arabe et d'autres organisations régionales ont ouverts avec les trois entités régionales citées comme avec les autres groupements d'Etats¹⁷ ;
- « l'interrégionalisme hybride » est une combinaison de traits bilatéraux et multilatéraux car il inclut un groupement régional et un grand Etat partenaire qui appartient à un autre continent, comme les USA dans le cas du TTIP. Autres exemples : l'UE a développé une dizaine de Partenariats stratégiques individuels avec les grands Etats de la planète ; des groupements régionaux ouvrent des dialogues structurés avec de grandes puissances. De même, nous pouvons définir comme interrégionales hybrides les relations entre l'UE et l'ensemble des pays de l'Asie de l'Est (ASEM), l'APEC, le Forum régional de l'ASEAN (ARF) ou l'Organisation des Etats américains (OEA).

L'interrégionalisme est un phénomène multidimensionnel qui concerne, outre le commerce, les enjeux de sécurité et géopolitiques. Nombre d'analystes¹⁸ mettent aujourd'hui en évidence le lien de

¹⁷ ASEAN-CCG (1990), MERCOSUR-CAN (1993), ASEAN-ANZCERTA (1996), ASEAN-SADC (1996), ASEAN-MERCOSUR (1996), ASEAN-CAN (1997), MERCOSUR-CARICOM (2004), MERCOSUR-SACU (2004), ASEAN-OCS (2005), MERCOSUR-CCG (2005).

¹⁸ Aggarwal V. et Fogarty A., *Between Regionalism and Globalism : European Union Interregional Trade Strategies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2004 ; Baert F. , Scaramagli T. et Soederbaum F., *Intersecting Interregionalism*, La Haye, Springer, 2013 , Doidge M , *The European Union and Interregionalism. Patterns of Engagement*, Avebury, Ashgate, 2011 ; Haenggi H., Roloff R. et Rueland J., *Interregionalism and international relations*, Londres, Routledge, 11

plus en plus étroit entre le commerce interrégional et la consolidation ou la négociation d'alliances politiques entre des pays ou des régions qui partagent des principes et des intérêts communs. L'interrégionalisme apparaît comme le prolongement de dynamiques régionales qui avantagent les alliés et défavorisent les concurrents. Ainsi, le TTIP a-t-il aussi comme objectif de clore le chapitre des divergences politiques transatlantiques des années 2002-2008 (l'époque de « l'Occident divisé », pour reprendre le titre d'un ouvrage de Jürgen Habermas) alors que le lien entre le TPP et la politique américaine d'encerclement de la Chine est évident.

Enfin, du point de vue de l'institutionnalisme historique, les accords interrégionaux formalisés se construisent souvent sur des relations et des réseaux transrégionaux antérieurs, approfondis et consolidés suite à un tournant historique : la crise économique globale des années 2007-2015 et l'évolution vers un monde multipolaire sont des facteurs accélérateurs de ce type.

Après l'optimisme triomphant des agendas de la mondialisation qui profitent à tous et de la démocratisation généralisée typiques de la « paix libérale »¹⁹ des années 1990 et le pessimisme radical qui a suivi, l'accent mis sur la sécurité dans l'agenda global américain (G.W.Bush) et la réaction anti-occidentale basée sur le relativisme culturel et le rejet du discours universaliste, une troisième phase de l'après-guerre froide est en train d'émerger : les relations interrégionales entre les puissances occidentales et les autres continents sont plus ambiguës et oscillent entre concurrence politique et recherche d'une nouvelle communication entre égaux. Dans certains cas, elles semblent instrumentalisées par les intérêts des grandes puissances ; dans d'autres, elles sont « post-révisionnistes »²⁰, c'est-à-dire, qu'elles visent à concilier de façon plus complexe et plus respectueuse des pressions mutuelles pour la convergence des standards et des procédures de régulation, avec la formation de capacités techniques ou presque techniques, dans le contexte de la construction de partenariats plus communicationnels et basés sur la 'réciprocité diffuse'.

Typique de cette nouvelle phase est aussi la maturation de dialogues interrégionaux non centrés sur l'UE, qui, soit relancent des anciens groupements comme l'OEA (première organisation interrégionale dans l'histoire), soit s'ouvrent sous l'égide des Etats-Unis ou d'autres pays, comme le

2006 ; Hettne B. « Globalism, Regionalism and Interregionalism », in McGrew A. et Poku N. K. (sous la direction de) , *Globalization, Development and Human Security*, Cambridge, Polity Press, 2007, p. 25-46 ; Hettne B et Ponjaert F. « Interregionalism and World Order : the Diverging EU and US models », in Telò M. *European Union and New Regionalism*, Aldershot, Ashgate, 2014, p. 115-139 ; S. Santander (sous la direction de), *Concurrences régionales dans un monde multipolaire émergent*, Liège, Université de Liège 2016, Meunier S. et Morin J.F., « No Agreement is an Island : negotiating TTIP in a Dense Regime Complex », in Morin F. et al. (éd.), *The Politics of Transatlantic Trade Negotiations*, op. cit., p. 173-186 ; Ponjaert 2015, cit. J.Rüland, G. Schucher, et C. Storz, *Asian-European relations: building blocks for global governance?* London et New York, Routledge 2008.

¹⁹ Gamble, A. 2012 ' The Changing World Order: From the Opening of the Berlin Wall to the Financial Crash', in *State, Globalization and Multilateralism*, sous la direction de M Telò M, 2012 La Haye, Springer, pp. 45-60

²⁰ Voir à ce sujet L. Fawcett, M. Telo, F. Ponjaert (éd), 2015 cit.

Brésil (l'IBSA entre l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud), la Chine (Chine-Afrique, RCEP), l'Union africaine ou même la Ligue arabe (avec l'ASEAN et le MERCOSUR). Ce qui soulève deux questions : l'importance des effets dominos et la nature collaborative ou compétitive de ces partenariats.

Les politiques régionales et interrégionales de la Chine ont retenu notre attention en raison à la fois de l'importance de ce pays et de la complexité des régions du globe intéressées. La Chine est en train de concilier les rencontres ASEM multilatérales avec l'Europe, l'APEC multilatérale avec les Etats-Unis et ses réunions régulières avec les pays africains, avec des initiatives nouvelles, rivales du TPP et du TTIP qui visent à définir des standards, des règles, des procédures que l'Occident risque *de facto* d'imposer à la Chine.

La réaction chinoise est complexe et a été qualifiée par certains de sinocentrique. Alors qu'elle est en train de négocier un *traité bilatéral d'investissement* (TBI) avec l'UE, la Chine a lancé le projet interrégional OBOR (« *One belt, one road* », « une ceinture, une voie »), un nouveau programme massif d'investissements infrastructurels financé en partie par la nouvelle banque d'investissements et infrastructures basée à Pékin, la BAI, qui vise inévitablement à exporter son modèle de capitalisme d'Etat. L'OBOR (1000 Milliards) doit construire un partenariat avec l'Europe axé sur deux axes et projets d'investissements massifs et parallèles : le premier traverse tout le continent euro-asiatique et le deuxième atteint l'Europe occidentale par la mer (détroit de Malacca, océan indien, canal de Suez, Venise). Pratiquement, cette stratégie ambitieuse pourrait en partie converger avec le « Plan Juncker » (600 Miliards après le Conseil européen de Bratislava d'octobre 2016) en matière d'investissements infrastructurels, largement financé par la BEI.

Dans la région Asie-Pacifique, la Chine répond au défi du TPP, qui la marginalise, par une série d'initiatives : approfondir « l'ASEAN plus 1 », « l'ASEAN plus 3 » et surtout « l'ASEAN plus 6 », par la création d'un cadre légal dynamique facilitant les investissements et le commerce dans la macrorégion (le RCEP). Pour compléter ce panorama de l'activisme régionaliste chinois, nous devons aussi rappeler l'importante Organisation de coopération de Shanghai avec tous les pays de l'Asie centrale et la Russie (intérêt de l'Inde et du Pakistan de joindre) et enfin, le régime des « Conversations à six » (« *Six-Party Talks* ») – le premier présidé par la Chine – qui concerne la dénucléarisation de la péninsule coréenne. L'efficacité des éléments de ce réseau original est, il est vrai, assez variable, mais le dynamisme de la Chine de Xi Jinping est évident.

Est-ce que ce dynamisme régionaliste et interrégionaliste chinois est compétitif ou complémentaire des institutions multilatérales globales ? Le persistant refus américain de ratifier les accords internationaux qui modifiaient les anciens critères de représentation des pays membres du FMI a fini par convaincre la Chine que l'Occident n'était pas prêt à intégrer véritablement les

nouvelles puissances dans les organisations multilatérales. Le risque existe que se développe une sorte de « contre-multilatéralisme chinois », à l'origine d'initiatives multiples.

Quel rôle l'Europe joue(ra)-t-elle dans cette compétition ? Pendant les années de la présidence de George W. Bush, l'UE avait, aux yeux des Chinois et pas seulement, affirmé son indépendance au plan international. Depuis l'arrivée d'Obama à la Maison-Blanche et le déclenchement de la crise économique, l'Europe a donné l'impression de privilégier la recherche de l'unité transatlantique, comme le confirme la négociation du TTIP. D'y voir un changement radical serait pourtant erronée. L'UE est confrontée à une sorte de quadrature du cercle : renforcer son pouvoir de négociation mondial avant que l'économie chinoise ne dépasse l'économie européenne ; développer son rôle de chef de file dans plusieurs domaines de la gouvernance mondiale sans porter préjudice à sa coopération avec la Chine. S'il avait réussi, le TTIP aurait pu répondre au premier objectif seulement à condition que l'UE reste et soit perçue comme un acteur politique allié mais indépendant des Etats-Unis.

L'Europe pourrait faire preuve de davantage d'autonomie et amener ainsi la Chine à développer ses politiques interrégionales de façon constructive et à sortir de l'ambiguïté : elle se veut en effet aujourd'hui à la fois leader d'un contre-multilatéralisme multiple financé par la BAI – et accroît au même temps sa puissance militaire pour modifier les rapports de force dans la région Asie Pacifique – et un acteur international responsable, soucieux avant tout de passer pour un partenaire crédible dans des réseaux multilatéraux, à l'OMC, à la COP21 et de prendre davantage de responsabilité en tant que membre plus proactif des coalitions multilatérales en faveur de la stabilité et de la paix, contre le terrorisme et l'instrumentalisation des identités religieuses à l'œuvre, par exemple, au Moyen-Orient. En un mot, grâce à ses bonnes relations bilatérales et multilatérales avec la Chine, l'UE serait en mesure, dans les prochaines années, d'offrir un projet de l'Occident bien distinct des tergiversations américaines et de la politique d'encerclement et d'isolement de la Chine qui tente les Etats-Unis à intervalles réguliers.

Le commerce présente de plus en plus des implications au niveau de la haute politique internationale au-delà de la vision néo-libérale du passé. Les implications politiques des dialogues interrégionaux sont évidentes et se situent au centre des transformations et des défis sécuritaires du monde multipolaire et post-hégémonique de l'après-guerre froide. Le monde post-hégémonique et multipolaire d'aujourd'hui souffre d'un déficit de leadership politique évident. Ni les BRICS ni l'UE (comme l'avaient cru certains idéologues de l'Europe 'superpuissance' ou 'puissance normative' dans les années 1990), ne sont en mesure de combler ce vide. La seule alternative à l'anarchie, au plat de spaghettis au niveau commercial et à la fragmentation politique serait un leadership

collégial, pluraliste et multilatéral. Qui pourrait l'assurer ? Quel rôle y joueraient l'Europe et les autres régions ? Quels scénarios se profilent à l'horizon ?

Les leçons des controverses suscitées par le TTIP (TAFTA) et le CETA : entre les poussées protectionnistes et le défi de la légitimité

Pour l'UE, les vicissitudes contrastées des négociations relatives au TTIP et au CETA constituent un vrai tournant car il s'agit bien du premier accord de nouvelle génération que l'UE signe avec un pays du G7. Il donnera le 'LA' de plusieurs accords à venir. Ces négociations ont confirmé l'impact du changement systémique complexe en cours que nous avons détecté à propos du TAFTA-TTIP et en partie du TPP et que les néo-institutionnalistes historiques appellent *critical juncture* : 1) le 'malaise de la mondialisation' ou 'fatigue de la mondialisation' qui, aggravée par les dix ans de la crise économique et financière la plus grave depuis 1929, ne provoquent pas seulement des conséquences sociales (changement de la composition sociale: perdants et gagnants) mais des conséquences politiques: explosions de mouvements anti-globalisation, qui ont souvent l'UE et les accords commerciaux comme cible, conditionnent les négociations et peuvent parfois aussi prendre le pouvoir dans certains pays, lorsque l'extrême droite parvient à fusionner les objectifs proposés par une vaste alliance d'intérêts protectionnistes²¹ et besoins identitaires avec la lutte contre l'immigration. 2) l'impact commercial du changement de la structure du pouvoir mondial que le document introductif définit une « multipolarité » plus Asia-centrée.

Ce changement historique radical présente des implications inévitables sur le plan de la politique commerciale et les relations extérieures de l'UE, en partie anticipées (mais pas assez) par les nouveaux documents stratégiques de la commissaire au commerce Mme C.Malmstroem (*Trade for all*, octobre 2015 engageant par exemple une structure multilatérale publique pour l'arbitrage des conflits) et par Mme F. Mogherini, Haute représentante pour les affaires extérieures (*A Global Strategy for the EU foreign and security policy*, Juin 2016).

²¹ Par exemple au sein de l'UE, Eurofer, le lobby de l'acier demande à la Commission des mesures protectionnistes contre l'importation de la Chine accusée de pratiquer le « dumping social » (vendre en perte, au dessous du prix de revient). La Commission avait présenté en 2013 au Conseil visant à rendre plus efficaces les enquêtes anti-dumping et une nouvelle méthode pour calculer les taxes anti-dumping qui seraient égalisées avec celles pratiquées par les Usa contre la Chine (souvent dix fois plus élevées) En Novembre 2016 le Conseil va décider sur ce sujet important : quelle seront les conséquences ? Va-t-on vers une guerre commerciale contre la Chine ? Combien de PME seront affectées par les contre mesures chinoises ? En effet la guerre de l'acier interagit avec la demande d'une majorité des Etats membres de ne pas octroyer à la Chine le MES (Market Economy Status), au moment (en décembre prochain) ou les dérogations obtenues par certains Etats du WTO au moment de l'entrée de la Chine en 2001 seront échouées).

Les conflits entre la Wallonie/ Belgique et l'UE dans la phase finale du CETA sont particulièrement riches en enseignements pour l'avenir. Nous soulignons en particulier quatre leçons pour la UE :

- a) Un changement profond dans le mode de négociation est incontournable. Ce n'est pas seulement la transparence en question, gravement négligée par la Commission Barroso/De Gucht, et restaurée par la Commission Junker/Malmstroem, mais l'organisation d'un dialogue structuré et permanent entre les négociateurs et les organes de la démocratie représentative et participée, même au-delà du parlement européen. Bien entendu la question est complexe: la publicité totale de la position officielle européenne et la disponibilité de tous les textes sur le web pourraient d'ailleurs, d'un côté affaiblir la position de l'UE dans la négociation et, de l'autre, solliciter des négociations secrètes.
- b) Les implications juridiques et démocratiques liées aux *accords mixtes* sont ambiguës et contradictoires pour l'UE. Certes, la compétence exclusive de la Commission en matière de PCC et les apports du traité de Lisbonne ont pris un coup grave. Mais il est inutile de regretter le beau temps où la Commission disposait de la compétence exclusive en matière de politique commerciale et les Traités se négociaient entre des élites partageant les mêmes valeurs. Le vote du Conseil en faveur d'accords mixtes a ouvert à l'inter-gouvernemental: jusqu'à quel point ? La question est de savoir quelles sont les conséquences, une fois que les Etats décident que' un accord est mixte. La signature in extremis du CETA ne peut pas être considérée comme la règle car cette conclusion à l'air d'une heureuse exception conciliant démocratie et droit de veto. Selon certains le droit de veto représente le maximum de démocratie : le peuple est maître de son destin et exprime sa souveraineté. Mais pour d'autres, le recours au droit du veto est un abus. Par exemple, Hans Kelsen considère que le vote à l'unanimité (et donc le droit de veto) permet la dictature d'une petite minorité qui peut ainsi contrecarrer la volonté d'une large majorité. Pour certains les *traités mixtes* impliquent un dialogue organisé et régulier de la Commission avec les parlements nationaux (et dans le cas d'Etats fédéraux comme la Belgique aussi des parlements régionaux, sept votes au total !); pour d'autres, les traités mixtes ne peuvent pas permettre le recours au droit de veto. Sur le plan de la légitimité juridique, la Cour européenne de Justice de Luxembourg tranchera sur cette question par son prochain arrêt sur le traité FTA entre l'UE et Singapour. Le débat sera relancé et aura un impact sur le difficile processus de la ratification par le Canada et tous les Etats de l'UE.

Sur le plan politique, de faire recours au droit de veto n'est pas sans conséquences ni au niveau international ni interne: au niveau des négociations multilatérales, le veto pousse la souveraineté nationale (ou régionale, dans le cas belge) à l'extrême, en conflit avec le principe de la « retenue », principe essentiel pour la confiance réciproque (« trust »); et sans « trust », pas de « réciprocité diffuse », pilier d'un multilatéralisme plus efficace et légitime ²²On reviendrait donc à une réciprocité spécifique, à des échanges basés sur le calcul à court terme des coûts et bénéfices. Au niveau des espaces politiques, le recours au veto affecte la délibération; si on veut un vrai débat démocratique sur un traité l'unanimité est presque impossible à atteindre. On entre donc dans un continent inexploré.

Les cours d'arbitrage des conflits peuvent-elles évoluer vers des institutions multilatérales? Dans les presque 3000 traités actuellement opérationnels ce n'est pas le cas. Les USA en particulier se sont opposés aux demandes européennes en ce sens (dans le cadre du TTIP) alors que le Canada et l'UE semblent sur la même longueur d'onde : par la révision de la Déclaration interprétative du CETA (légalement contraignante) la Belgique et le Canada sont parvenus (octobre 2016) à des véritables progrès vers des cours publiques et transparentes, et non seulement grâce aux deux garde fous : une clause de suspension après vérification à intervalle régulier, un, demande d'avis à la Court de Justice européenne (justement définie comme l'acteur de l'ombre des négociations) sur la compatibilité du système ICS (*Investments court system*) avec les traités européens. ²³.

²² Ruggie J.G. (sous la direction de) *Multilateralism matters*, New York, Columbia 1993 et M. Telò « Three historical epochs of multilateralism » in M Telò (sous la direction de) *Globalization, Multilateralism, Europe*, London, Ashgate 2014, pp.33-73.

²³ Les tribunaux d'arbitrage, mécanismes de règlement des différends entre investisseurs et Etats – *Investor-State Dispute Settlement, ou ISDS* – étaient utiles dans le passé pour des investissements réalisés dans des Etats en développement aux systèmes judiciaires imprévisibles. Les tribunaux étaient *ad hoc*, composés d'arbitres privés – le plus souvent des avocats – et secrets. Les ISDS, actuellement en vigueur dans plus de 3 000 traités d'investissement internationaux, sont critiqués pour permettre aux parties (Etat ou entreprise) de choisir leurs propres arbitres pour régler leurs litiges, sans exigence d'indépendance et de compétences. Ces arbitres, généralement choisis dans le même petit groupe de juristes internationaux, sont soupçonnés d'occuper successivement, selon les affaires, la fonction d'arbitre et d'avocat devant ces tribunaux privés.

La négociation CETA a permis d'introduire, en février 2016, de nouveaux garde-fous à ces tribunaux. Le nouvel ISDS, rebaptisé « Système de cour des investissements » (*Investment Court System, ICS*), ressemble davantage à un tribunal classique. Les négociations de dernière minute entre la Wallonie, l'Union européenne et le Canada ont permis d'aboutir à des améliorations supplémentaires et de changer profondément le système des tribunaux privés. Pour répondre à ce problème, la Commission européenne a agréé avec le gouvernement canadien (à la place de l'ISDS) une juridiction « moderne », « transparente » et « permanente », qui pourrait « rendre des jugements justes et objectifs ». Le CETA substitue aux arbitres ad hoc un panel de quinze juges « permanents » nommés pour des mandats de cinq à dix ans, issus

- c) En ce qui concerne la mise en œuvre du CETA, l'enjeu c'est la gestion concrète d'un « accord vivant » confiant des nombreux enjeux à un « Forum de coopération réglementaire (FCR) riche en promesses et en incertitudes. Le principe de l'équivalence sera une référence importante mais on ne connaît pas le degré d'ouverture de ce Forum aux parties prenantes et les pressions potentielle des intérêts organisés. En ce qui concerne l'impact sur l'environnement, il est évident qu'une augmentation du commerce implique plus de pollution (et moins de cohérence avec les objectifs de COP21), mais les Etats gardent le pouvoir d'intervenir par des mesures (« *protectrices de la santé, de la sécurité et de l'environnement* »), que ce soit par des politiques publiques, des interdictions ou des impôts.
- d) Des graves incertitudes subsistent quant à la disponibilité des autres partenaires de l'UE(y compris les « *like minded* ») d'accepter de « charger le bateau » par un *upgrading* de cette portée des contenus du Traité et de la Déclaration explicative du CETA. La majorité des commentaires tirent des conclusions définitives quant à l'effondrement du TTIP (TAFTA) malgré son importance stratégique indéniable pour l'UE. Suite à l'hibernation du TTIP, le TPP qui pourrait paradoxalement lui devenir le nouveau *benchmarking* mondial. Les négociations de l'UE avec le Japon (PTA, qu'on espérait de conclure en décembre 2016) avec le Mexique, l'ASEAN et d'autres partenaires seront directement affectées. Quant à ses implications externes, la complexité

à parts égales du Canada, de l'Union européenne et de pays tiers. Leur nomination reviendra à un « conseil » composé de représentants canadiens et européens, qui pourront choisir soit d'anciens juges nationaux, soit des « *juristes de compétence reconnue* », remplissant les mêmes critères que ceux requis pour les nominations à la Cour de justice de l'UE qui s'engage à que « *le système évolue vers des juges employés à plein-temps* » reste pour l'instant une promesse vague. Comment fonctionnera t il le nouveau système ? Les trois juges qui statueront sur chaque affaire seront tirés au sort au sein du panel des quinze juges, pour limiter le risque de collusion avec les parties. En cas de conflit d'intérêts avéré, une procédure autorisera les parties à révoquer un juge partial. La Wallonie a obtenu qu'un nouveau « *code de conduite* » soit écrit pour les juges avant la création du tribunal (un système de sanctions pour les juges qui ne respectent pas les règles, obligation de dévoiler leurs activités passées et actuelles avant leur nomination, et interdiction de « *professions et charges spécifiques pendant un certain laps de temps après la fin de leur mandat* ». Enfin , le CETA introduit pour la première fois un mécanisme d'appel (des jurisprudences contraignantes, renforçant la cohérence) . Malgré ces progrès indéniables, le Système de cour d'investissement du CETA manque encore d'un certain nombre d'éléments pour être vraiment considéré comme une cour publique, plutôt que comme « une cour permanente d'arbitrage ». La cour n'aura pas encore sa propre structure avec son personnel et son secrétariat, mais utilisera les services du Cirdi, un organisme d'arbitrage établi à Washington.

La création d'une véritable cour multilatérale est proclamée comme un objectif par l'UE et le Canada. Il est improbable qu'une telle cour soit créée dans les prochaines années, du moins avant que l'UE ne conclue d'autres accords commerciaux avec ce nouveau système ICS. La multilatéralisation sera donc graduelle. Le CETA permettra-t-il aux grandes entreprises de contester des politiques publiques ? L'UE et le Canada ont introduit des clauses pour garantir « *leur droit de réglementer [...] en vue de réaliser des objectifs légitimes en matière de politique, tels que la protection de la santé publique, de la sécurité, de l'environnement ou de la moralité publique* ».

de la négociation du CETA pourrait donner lieu à deux effets opposés: soit, en raison de sa perception pas seulement au Canada, il pourrait constituer une sorte de repoussoir et favoriser la centralité du TPP, et des accords dans le Pacifique (aussi dans le cadre du déclin du NAFTA- ALENA²⁴) ; soit il pourrait constituer une référence au niveau mondial dans la mesure où il a contribué à hausser les standards de la nouvelle génération d'accords commerciaux. Les contenus et les agendas des négociations commerciales en général en seraient ainsi sollicités à évoluer: le principe de la précaution (cité à propos de l'environnement et des droits des travailleurs) deviendrait essentiel dans chaque négociation et le CETA pourrait inspirer les standards de la régulation des accords commerciaux en matière environnementale, sociale, relative à la nourriture etc.

Ces enjeux sont de taille pour l'UE. Le maintien d'une Europe ouverte, moteur d'une mondialisation régulée, dans un monde ouvert est en question, là où le blocage au niveau de l'OMC pourrait aussi signifier la victoire du protectionnisme, qui toujours échoué en ses multiples versions de gauche (depuis Fichte, Rousseau et Lassalle, jusqu'à la « déconnexion » préconisée par Samir Amin...), est le drapeau de la droite nationaliste et de l'extrême droite populiste au sein de chaque démocratie occidentale.

Quatre scénarios sont possibles pour la prochaine décennie.

En conclusion, quatre scénarii, pas nécessairement alternatifs, se présentent à l'horizon en ce début du XXI^{ème} siècle. Le premier se base sur une longue tradition et un acquis multilatéral sous l'égide des Etats-Unis et se situe dans la mouvance des idéologies et des pratiques qui ont connu un grand succès depuis la II guerre mondiale et que les années 1990 ont relancées. Les banalisation idéologiques de ce scénario par la « pensée unique » ont trouvé un pendant au niveau des représentations théoriques par le concept de « hyper globalisation », symbolisée par le « consensus de Washington » du FMI²⁵ ou des théories néomédiévalistes : la dérégulation libérale

²⁴ Voir l'œuvre de Ch. De Block, *L'ALENA : le libre-échange en défaut*, avec Dorval Brunelle, Montréal, Fides, 2004 et « NAFTA and United States regional trade policy » in M Telò (sous la direction de) *EU and New Regionalism*, Ashgate, 2014, pp.173-186.

²⁵ Ce « consensus » est axé sur dix prescriptions, qualifiées par l'économiste Joseph E. Stiglitz de « fondamentalisme du marché » : la discipline fiscale (pour empêcher les excès de la politique fiscale et une inflation trop forte) ; la remise en ordre des priorités des dépenses publiques ; la réforme du système fiscal ; la libéralisation des taux d'intérêt ; un taux de

mondiale, à la première époque de l' « *unipolar momentum* » de Bush père et W.Clinton devait s'imposer sur le plan commercial et marginaliser les Etats et la politique elle-même dans le cadre d'une gouvernance de plus en plus technique, cybernétique, décentralisée et privatisée. Dans ce contexte, le régionalisme politique aurait dû être remplacé par la simple régionalisation économique libérale. Même si ces idéologies subsistent en partie, par exemple lorsque l'UEM et d'autres entités régionales sont envisagées comme de simples véhicules de la pensée unique néolibérale, non seulement le tournant imposé par la sécuritisation de l'agenda internationale voulue, et son échec, par la deuxième phase de l'unipolarisme, la présidence de G.W.Bush (2001-2008), mais aussi les changements en cours au niveau de la gouvernance globale, du néo-régionalisme, de l'émergence du régionalisme compétitif, des phénomènes politiques et géopolitiques qui, tous, s'éloignent de cette perspective, comme le souligne aussi A.Acharya avec son concept de « *post-American world* », un concept qui laisse sans réponse la question : qui mène le bal ?

Le deuxième scénario, le scénario vertueux, prévoit le renforcement de la politisation démocratique des relations commerciales, économiques et diplomatiques internationales et interrégionales. D'un côté, le néo-régionalisme a préconisé la participation *bottom-up* des entités démocratiques régionales à la gouvernance mondiale multilatérale et, de l'autre, il a souvent, paradoxalement, renforcé les Etats membres et l'autorité politique nationale et régionale²⁶, en contribuant à limiter l'impact désintégrateur du localisme, du fondamentalisme ethnique, de l'instrumentalisation des conflits religieux, de la prolifération de mouvements sécessionnistes, du protectionnisme nationaliste, à travers le renforcement de l'efficacité des politiques régionales de régulation ou la coordination plus active des politiques nationales. Les illusions multi-régionalistes ont peut-être vécu, mais le néo-régionalisme reste une potentialité pour une nouvelle gouvernance mondiale multilatérale à plusieurs niveaux. Certaines organisations régionales sont en train de se doter d'un pouvoir régulateur accru des marchés, elles offrent un cadre favorable à la mise en œuvre des objectifs du cycle du Millénaire des Nations unies et notamment de l'objectif numéro 17, qui préconise la création et l'expansion d'« espaces politiques » susceptibles d'assurer la participation démocratique au processus régional. Elles convergent souvent avec des Etats puissances civiles, orientés par le concept de « *human security* ».. Mais leur politisation à la hauteur des nouveaux défis est un processus incertain et très controversé.

Le troisième scénario amène justement à refuser de croire que le néo-régionalisme aboutira fatalement à une démocratisation politique de la gouvernance globale et met en évidence les faits

change compétitif ; la libéralisation du commerce extérieur ; la libéralisation des investissements étrangers directs ; la privatisation ; la déréglementation des marchés ; la défense des droits de propriété (intellectuelle).

²⁶ Milward A., *The European Rescue of the Nation State*, Londres, Routledge, 1992.

nouveaux qui ont vu le jour dans le cadre du monde devenu multipolaire. Loin de constituer un pilier d'une nouvelle gouvernance mondiale décentralisée, la politique régionaliste pourrait évoluer, ainsi qu'on le constate déjà en plusieurs cas, en néo-mercantilisme commercial compétitif et/ou en régionalisme instrumental à la politique de puissance. L'émergence d'organisations régionales multiples ne serait pas la panacée de la gouvernance coopérative, décentralisée, multi-niveaux et post-hégémonique mondiale en raison de ses ambiguïtés et multiplicités qui ne feraient que s'accroître dans un contexte mondial devenu multipolaire et compétitif. Des visions et des pratiques instrumentales (*top-down*) de la coopération régionale et interrégionale se manifestent déjà, sous des formes diverses, en fonction du régime politique de la puissance qui en est le chef de file. Des régimes autoritaires lancent aussi des projets régionaux et interrégionaux afin de consolider la coopération avec des Etats voisins sur plusieurs plans. Ces derniers projets se distingueraient du néo-régionalisme sur deux points essentiels, des principes du multilatéralisme : la réciprocité diffuse et le principe de règles identiques pour tous (*general principle of conduct*). Les exemples de cette tendance, qui ne remplace pas le néo-régionalisme mais le concurrence souvent, sont très variés : citons tout d'abord la Communauté eurasiatique fondée par V. Poutine, l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS ou SCO) fondée par la Chine et, dans une certaine mesure, le Conseil de coopération du Golfe ou l'ALBA. Les chefs de file sont des régimes autoritaires : la Russie, la Chine, l'Arabie Saoudite et le Venezuela, qui mobilisent des leviers nationaux pour fixer des règles du jeu régionales, parfois ouvertes à la coopération entre voisins, mais plus souvent de type hiérarchique, *ad hoc* et instrumentales.

Toutefois, en dépit de leurs diversités, tous ces nouveaux phénomènes régionaux présentent des similarités. Tous ont des racines historiques profondes, basées sur la proximité géographique, des régimes complexes régionaux de transactions économiques, de contiguïtés culturelles et linguistiques, des relations et des procédures régionales communes : tous ces facteurs nous permettent de prévoir que ces organisations régionales ou interrégionales auront un avenir, au moins au niveau du développement économique et commercial et/ou de la prévention des conflits internes, par exemple en tant que « complexes de sécurité »²⁷. Aucun d'eux ne peut être considéré, de façon simpliste, comme un monolithe culturel/civilisationnel ou comme la résurgence d'anciens empires et sphères d'influence du 19^{ème}. Contrairement aux simplifications journalistiques, de les ranger dans la catégorie du 'régionalisme hégémonique' n'est pas pertinent non plus, car il est difficile d'y retrouver les prérequis essentiels, approfondis par les multiples théories de l'hégémonie : la

²⁷ Buzan B. et Waever O., *Regions and Powers : The Structure of International Security*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

fourniture de biens communs internationaux ou une influence profonde sur la culture et les idées des Etats membres.

Les différences par rapport à la vague néo-régionaliste des années '90 sont d'un côté, la faiblesse de facteurs à caractère démocratique, liés à la demande de participation des sociétés civiles (*bottom-up*) et, de l'autre, l'incertitude quant à l'inspiration et aux procédures internes multilatérales de décision. La recherche comparée doit absolument avancer dans ce domaine et suivre de près ces phénomènes nouveaux et leurs effets de contagion (voir Santander 2015)..

Bien sûr, lorsqu'une grande puissance est membre de ces régimes régionaux ou interrégionaux, la tendance à l'instrumentalisation est plus forte. Lorsque l'instrumentalisation est évidente, ou lorsque les puissances dominantes relancent les dilemmes de sécurité avec des organisations concurrentes et voisines (par exemple, dans les relations entre la Communauté eurasiatique et l'UE ; entre les pays du Golfe et l'Iran ; entre l'Inde/SAARC et le Pakistan, entre l'archipel du régionalisme entourant la Chine et les voisins ou concurrents), les défis lancés à la gouvernance globale et au régionalisme multilatéral deviennent plus sérieux.

Les deux derniers scénarios sont alternatifs au premier – qui semble en déclin irréversible. Mais peuvent-ils coexister et à quelles conditions ? Ils le pourront uniquement si les régimes régionaux/interrégionaux instrumentaux ou néo-mercantilistes seront capables d'une évolution leur permettant de contribuer eux aussi à la gouvernance mondiale pour empêcher un quatrième scénario de se réaliser : la fragmentation nationaliste et l'anarchie, la transformation des Etats et des entités régionales les plus solides en forteresses protectionnistes facteurs de guerres commerciales et de politiques unilatérales. La force de la candidature de Donald Trump, la victoire du Brexit, l'émergence de partis d'extrême droite au pouvoir en Pologne et Hongrie et en croissance en presque tous les pays européens, le succès persistant de Poutine, d'Erdogan, de Duterte etc, montrent la portée du malaise de la mondialisation et les profondes dimensions des risques populiste et nationaliste. Les formes multiples de régionalisme et d'inter régionalisme, y compris instrumental et géopolitique, seront-elles en mesure de limiter le nationalisme populiste, gérer les conflits internes, de maîtriser les implications externes, de résister à la fragmentation, aux replis néo protectionnistes, populistes et nationalistes et à la désintégration ?

Non seulement le TTIP mais aussi le TPP pourraient échouer en raison de l'épée de Damoclès que constituent les tendances profondes liées à ce quatrième scénario. Malgré leurs ambiguïtés et dangers, même s'ils dépendent plus qu'avant de logiques géopolitiques et en partie néo-mercantilistes, presque toutes les organisations et les accords régionaux portent encore un message politique concret de coopération internationale anti-protectionnisme nationaliste qui

pourrait peut-être coexister avec la dynamique démocratique du deuxième scénario, néo-régionaliste et néo-multilatéraliste. Leur échec favoriserait sans doute les forteresses commerciales nationales et la fragmentation de la gouvernance ce monde entièrement nouveau. On peut en dire autant du RCEP par exemple, incluant pays si diverses que ceux de ASEAN plus 6, ou de l'OCS (SCO) également, une organisation qui pourrait contribuer à la prévention des conflits et à la coopération économique dans une zone explosive de la planète. Aussi la tentative de la Russie de remettre sur pied dans l'ancien espace soviétique (la CEI de 1991) des formes institutionnalisées de coopération multidimensionnelle est-elle préférable aux relations bilatérales/impériales entre le géant russe et ses voisins qui en seraient la seule alternative.

Sur le plan plus général, la question majeure est : quelle évolution du cadre multilatéral mondial et quelle gouvernance mondiale pluraliste pourraient inclure toutes ces voies apparemment alternatives au régionalisme et à l'interrégionalisme, concilier de façon constructive les divergences et soutenir les convergences, représenter les différences territoriales et culturelles dans un système interconnecté à plusieurs niveaux et à acteurs multiples qui tiendrait compte des complexités du monde du XXI^e siècle (« A Multiplex world » selon A.Acharya)?

En effet, les accords, régimes et organisations internationales ne cessent de se multiplier en parallèle de la multiplication des réseaux ONG²⁸, et cela malgré la dégradation de la coopération interétatique en plusieurs domaines, y compris le commerce. Par exemple, la Conférence des parties réunie à Paris sous le nom de COP21²⁹ a prouvé que des convergences sur un agenda commun et novateur sont possibles et même capables d'ouvrir une dynamique en vue de Marrakesh 2017. Le fonctionnement des institutions multilatérales, de l'innovation attendue à l'UN avec le secrétariat de A. Guterrez à l'OMC (songeons à la réunion de Nairobi en 2015), les convergences dans la lutte contre le terrorisme islamiste, dans la tentative de consolider la sécurité nucléaire mondiale, sont autant de pas dans cette direction, au-delà de la logique instrumentale et

²⁸ La concurrence progresse en parallèle avec la coopération internationale : l'Union des associations internationales évalue le nombre d'organisations internationales à plus de 65 000 (voir www.uia.org). Entre 1909 et 2011, le nombre des organisations intergouvernementales est passé de 37 à 7 608 et celui des ONG, de 176 à 56 834.

²⁹ L'accord final de la conférence de Paris du 13 décembre 2015 (COP21) sur le changement climatique est un exemple du nouveau multilatéralisme conciliant l'approche européenne avec les approches des États-Unis de la Chine et des BRICS ainsi que de la totalité des membres des Nations unies. Les raisons principales de cette avancée sont les suivantes : la qualité exceptionnelle de l'enjeu pour le genre humain ; l'ouverture du processus de négociation aux contributions des États et des acteurs de la société civile ; la capacité de créer un consensus au-delà des blocages et des lignes de fracture précédentes, malgré les groupes de pression organisés, les multiples « *veto players* » et les échecs du passé (à Copenhague, en 2009, entre autres). L'élaboration de nouveaux régimes d'envergure est donc possible dans le nouveau contexte mondial post-hégémonique, où tant les États-Unis que la Chine et les BRICS disposent d'une influence considérable. L'UE a joué un rôle crucial, même si elle a appris la leçon de Copenhague et exercé son leadership de façon moins arrogante et plus discrète. Avec, au final, un accord multilatéral plus contraignant, pluraliste, qui complète les accords régionaux et interrégionaux.

géopolitique, du bilatéralisme et du minilatéralisme des coalitions ad hoc. Ces exemples sont significatifs car ils prouvent que le scénario 2 et le scénario 3 sont potentiellement compatibles dans un cadre post-libéral qui fait obstacle à l'anarchie et ouvre la voie à un cadre néo-multilatéral pluraliste, stratégique, inclusif, réciproque et plus contraignant. Ce réseau pluraliste et à niveaux multiples ne dispose toujours pas de leadership post-hégémonique, ni de mécanismes satisfaisants de légitimité, solides, qui ne soient pas contingents. Les organisations régionales les plus développées en alliance avec des puissances civiles comme le Canada pourraient soutenir la construction graduelle d'un leadership collectif au delà des limites actuelles du G 7 et du G 20. C'est dans ce cadre que l'UE a un rôle à jouer - au delà de l'euroscpticisme et des illusions euro centriques de « normatif power » du passé- de se transformer en acteur qui tire les accords vers le haut, un 'laboratoire de référence', mais sur un pied d'égalité avec les partenaires, notamment ses amis les plus proches. Deuxième réflexion finale : il serait peut être sage de ne plus confier au libre commerce le rôle de *driver* de la croissance qu' il a indubitablement joué pendant la deuxième partie du XXème siècle après l'expérience néfaste du protectionnisme de l'entre deux guerres. En parallèle de l'engagement pour la négociation d'accords réglementaires, post-libéraux, de qualité, de deuxième génération (parfois suscitant des inquiétudes et des oppositions croissantes) visant à éviter une mondialisation débridée et sans règles ; à coté de robustes politiques publiques en faveur des perdants (selon le modèle scandinave) les Etats et l'UE devraient lancer des grands projets publiques et privés d'investissement comme nouveaux drivers d'une croissance soutenable basée sur la société de la connaissance.