

Document de travail 16

Octobre 2007

Un partenariat économique transatlantique adapté à l'ère de la globalisation

Jacques Mistral



**Centre
des Etudes économiques**



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

En 2005, l'Ifri a ouvert une branche européenne à Bruxelles. Eur-Ifri est un *think tank* dont les objectifs sont d'enrichir le débat européen par une approche interdisciplinaire, de contribuer au développement d'idées nouvelles et d'alimenter la prise de décision communautaire.

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité des auteurs.

ISBN: 978-2-86592-211-6

© Tous droits réservés, Ifri, 2007 - www.ifri.org

Ifri

27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 - France
Tél. : 33 (0)1 40 61 60 00-
Fax: 33 (0)1 40 61 60 60
Courriel : ifri@ifri.org

Eur-Ifri

22-28 Avenue d'Auderghem
1040 - Bruxelles, Belgique
Tél. : 00 + (32) 2 238 51 10
Fax. : 00 + (32) 2 238 51 15
Courriel : info.eurifri@ifri.org

Site Internet : www.ifri.org

UN PARTENARIAT ÉCONOMIQUE TRANSATLANTIQUE ADAPTÉ À L'ÈRE DE LA GLOBALISATION

Jacques Mistral

Les liens entre les États-Unis et l'Europe ont été l'épine dorsale des relations internationales depuis la Seconde Guerre mondiale. La période récente a été marquée par les tensions liées à la guerre d'Irak. Malgré une excellente coopération dans beaucoup de domaines, en particulier en matière de lutte contre le terrorisme, les tensions politiques ont été manifestes à plusieurs reprises avant qu'elles ne s'apaisent en 2005. Durant toute cette période, on a remarqué avec intérêt que les relations économiques transatlantiques n'ont pas souffert de cette altération temporaire du climat politique. Il y a bien eu quelques piques, comme la tentative plutôt ridicule de rebaptiser les « french fries », mais il est frappant de constater que les flux commerciaux ou financiers n'ont jamais été altérés ; et les relations entre les ministres des Finances sont restées actives et confiantes. La raison en est claire : la globalisation a atteint un degré tel que les intérêts partagés sont immenses alors même que les difficultés inévitables appellent de plus en plus des solutions concertées. Bref, la solidité du partenariat transatlantique est plus que jamais nécessaire, le présent article le démontre dans trois domaines, les réformes structurelles, la diplomatie commerciale, la discipline monétaire. Mais le dialogue transatlantique tel qu'il est organisé n'est peut-être pas à la hauteur des enjeux ; pour le renforcer, il faut en avoir à la fois la volonté et la capacité. L'Amérique en aura-t-elle la volonté ? L'Europe, la capacité ?

L'économie du bassin transatlantique

La relation des pays industriels avec la Chine fait souvent la une des journaux. Pourtant, la caractéristique essentielle de l'économie mondiale contemporaine est le degré d'intégration et de cohésion de l'économie transatlantique. Les chiffres portant sur les échanges commerciaux sont probants : les exportations des États-Unis vers l'Europe dépassent 150 milliards de dollars (M\$), les flux inverses 220 M\$. On relèvera avec intérêt que les chiffres correspondants sont de 28 M\$ et 150 M\$ pour les relations sino-américaines et de 52 M\$ et 118 M\$ pour les relations nippo-américaines. Non seulement les échanges de l'Amérique avec l'Union européenne sont plus importants qu'avec ses partenaires asiatiques mais surtout leur déséquilibre est suffisamment modeste pour être aisément gérable, ce qui n'est pas le cas des relations trans-pacifiques marquées par des déséquilibres potentiellement dangereux.

Jacques Mistral, professeur des Universités et anciennement ministre, et conseiller financier à l'Ambassade de France à Washington, est directeur des Études économiques à l'Institut français des relations internationales (Ifri).

En sus, la globalisation n'est pas seulement une affaire de marchandises ou de services : c'est une interpénétration des systèmes productifs. Comme on le sait, les flux d'investissement internationaux se sont développés à vive allure pendant la décennie 1990 ; ces flux ont naturellement été orientés vers certains marchés émergents jugés, à tort ou à raison, porteurs. Mais on sait moins que la part de loin la plus importante de ces investissements est une affaire transatlantique : les investissements américains en Europe atteignent 650 M\$, les investissements européens aux États-Unis, 900 M\$. La production de ces firmes multinationales dans le marché partenaire dépasse 300 M\$ de part et d'autre, elle surpasse donc le montant des échanges. Là est la véritable ancre de la relation transatlantique.

On ne risque pas de surestimer la signification économique, financière et sociale de ces chiffres. Selon une étude du Centre d'études transatlantiques de l'Université Johns Hopkins, l'Europe comptait pour la moitié des résultats globaux des filiales étrangères de firmes américaines. Une observation de même nature vaut aussi pour l'emploi puisque selon cette même étude, 10 millions de postes de travail dépendent en Amérique, de manière directe ou indirecte, d'entreprises européennes, et réciproquement. Quel est l'environnement institutionnel et politique de cette intégration économique si poussée ?

Le dialogue n'a pas été à la hauteur des enjeux

Les quinze dernières années ont été une période d'opportunités, beaucoup d'aspects de la relation transatlantique en ont été modifiés en profondeur. La chute du mur de Berlin a ouvert, selon beaucoup d'observateurs, une période propice au développement d'une sorte de diplomatie économique adaptée à un monde en mutations du fait du changement technique et de la globalisation. De cette perception partagée de part et d'autre de l'Atlantique ont découlé diverses initiatives.

Une « déclaration transatlantique » avait, dès le début de la décennie 1990, solennellement réaffirmé l'engagement commun en faveur d'une économie mondiale ouverte ; sur ce socle allait se mettre en place des sommets, des réunions ministérielles, la publication d'un « nouvel agenda transatlantique » en 1995 puis le lancement du « partenariat économique transatlantique » en 1998. Toute une série de « dialogues » étaient lancés dans la foulée pour les entreprises, les élus, les milieux environnementalistes, etc. Le premier mentionné étant le seul à avoir atteint une certaine consistance. Au total, cette architecture ambitieuse s'est révélée complexe et ses résultats sont restés en deçà des attentes. Il fallait faire mieux.

Malheureusement, « 9/11 » a changé tout cela. Les questions de sécurité et de défense sont revenues au premier plan des préoccupations à Washington. Aux yeux des Américains, l'Europe a largement perdu son caractère stratégique ; sur le plan politique ou militaire, elle reste une entité molle et le rejet du projet de Constitution par la France et les Pays-Bas n'annonçaient pas de progrès imminent dans ces domaines. Faut-il en conclure que l'Union européenne est un partenaire finalement secondaire et que les questions économiques peuvent être mises sur une étagère ?

Certainement pas parce que la globalisation impose aux grandes économies la recherche d'une meilleure gouvernance mondiale. Ceci est vrai à la fois au plan micro-économique, celui des entreprises pour lesquelles des cadres d'action homogènes sont de plus en plus nécessaires dans la gestion de leurs opérations à l'échelle de la planète. Et cela est vrai aussi au plan systémique : l'histoire de la première globalisation, celle qui a tragiquement pris fin en 1914, nous enseigne que l'avenir d'une économie mondiale ouverte ne peut jamais être considéré comme garanti. Il est de la responsabilité des principaux pays

industrialisés de faire fonctionner les instruments indispensables à la poursuite d'une prospérité partagée : examinons les principaux domaines dans lesquels s'applique cette exigence.

La coopération au service d'une croissance équilibrée

L'économie mondiale a d'abord besoin d'une croissance soutenue et orientée vers la réduction des déséquilibres de balances des paiements. Il n'y a pas à ce propos de différences d'objectif, même si l'accent est porté sur des points différents. Une croissance rapide mais déséquilibrée d'un côté, une croissance molle de l'autre, voici le bilan macroéconomique résumé des dernières années. Le ralentissement observé aux États-Unis à partir de 2006 et le dynamisme retrouvé de l'économie européenne en 2007 offrent à cet égard un meilleur équilibre de la croissance mondiale. Mais, plus fondamentalement, une croissance soutenue et mieux équilibrée dépend surtout à moyen terme de facteurs structurels.

Le manque de dynamisme de la croissance en Europe a attiré les critiques d'innombrables observateurs aussi bien européens qu'américains, en particulier celles, récurrentes, du secrétaire au Trésor. Même si tous les gouvernements européens sont peu ou prou engagés dans un processus de réforme, il est vrai que le décalage par rapport aux ambitions énoncées dans le programme de Lisbonne est atterrant, comme l'a montré le rapport Kok. D'amicales pressions américaines sont donc en la matière extrêmement bienvenues. Au-delà des recommandations usuelles sur la flexibilité des marchés du travail ou des biens et services, on peut retenir de l'exemple américain une source d'inspiration particulièrement frappante pour l'enseignement supérieur et la recherche : s'il y a un domaine où nous gagnerions énormément, en France en particulier, à plus de liberté, plus de décentralisation, plus d'initiative, c'est bien celui-là. Il est fort possible que la prise de conscience ait été faite et que la réaction soit amorcée.

Contrairement à une idée répandue, l'exigence de réformes structurelles s'applique tout autant à l'Amérique. On a déjà cité l'insuffisance structurelle de l'épargne, il y a la réforme fiscale (pourquoi ne pas adopter la TVA utilisée par tous les pays civilisés ?), il y a la réforme de la santé (est-il digne d'un pays riche de tolérer que 45 millions de citoyens soient dépourvus d'assurance-maladie ?). L'expérience européenne peut également être source d'inspiration, notamment pour la consommation d'énergie. On perçoit bien aujourd'hui que le prix du pétrole est l'un des nuages obscurcissant durablement l'horizon et que le gaspillage énergétique des États-Unis n'y est pas étranger. Par unité de produit national brut (PNB), la consommation de pétrole est moitié moindre en Europe : en matière de prix et de technologies, il y a là, clairement, un modèle plus efficace que l'autre et tout aussi respectueux de la liberté de choix des consommateurs une fois les règles du jeu fixées ; bref, un programme sérieux d'économies de pétrole aux États-Unis serait sans conteste la réforme structurelle dont les effets seraient les plus bénéfiques pour l'économie mondiale. L'adoption par le Congrès, il n'y a pas si longtemps, d'un « energy bill » riche en avantages fiscaux sectoriels mais comme toujours timide en matière de consommation est de ce point de vue plus qu'une déception : une occasion manquée.

Pratiquer avec persévérance la diplomatie commerciale

Après les manifestations de Seattle en 1999, dans un contexte d'hostilité croissante à l'encontre de la globalisation, les négociations commerciales multilatérales ont paru un temps dangereusement compromises. Doha, en 2001, avait permis de donner un nouveau départ à ce cycle, décidément fragile puisqu'il déraillait une seconde fois à Cancun en 2003. Pour la seconde fois aussi, le duo formé par Pascal Lamy et Bob Zoellick remettait le train sur les rails à Genève en 2004, preuve, s'il en était besoin, de la réalité et de l'efficacité du partenariat sujet de cet article. L'Union européenne (UE) avait à cette étape accepté des concessions significatives en particulier dans le domaine très sensible de l'agriculture. Pourtant, depuis, les résultats restent inconclusifs. Une trop grande place a été accordée à la négociation agricole alors que les commissaires européens, Mariann Fischer Boel et Peter Mandelson, ont clairement fait savoir qu'après les concessions déjà faites, l'UE n'était pas prête à de nouvelles initiatives unilatérales mais considérait comme indispensable que les États-Unis reconsidèrent leur très généreuse politique de soutien de l'agriculture. Un résultat ambitieux est-il encore atteignable ? Il faut en tout cas le souhaiter car un échec ne conforterait pas la confiance en l'avenir de l'économie mondiale. Il fait peu de doutes que le Congrès résultant des *mid-term* de novembre 2006 a vu grossir les rangs des élus sensibles aux inquiétudes de leur électorat en matière d'emploi et de commerce extérieur. Pourtant, l'Administration et le Congrès ont conclu en mai 2007 un accord sur la politique commerciale qui préserve l'avenir. L'année 2007 sera finalement un test important du partenariat : portera-t-il à son terme un cycle de négociations dont l'ambition est depuis le départ de marquer une nouvelle étape pour une globalisation au service du développement ?

Les sujets commerciaux bilatéraux sont souvent présentés comme plus irritants, et ils l'ont en effet été à plusieurs reprises dans le passé. Il est bon de constater que tel n'est pas le cas dans la période récente qui a même vu deux dossiers connaître une évolution favorable. Celui des organismes génétiquement modifiés (OGM), d'abord, soulève des questions sensibles aussi bien aux États-Unis qu'en Europe, les premiers accusant la seconde d'obscurantisme pour son opposition irraisonnée aux progrès de la science, la seconde dénonçant la légèreté avec laquelle l'Amérique traite de la qualité et de la sécurité des produits alimentaires. Irrités, les États-Unis s'étaient résolus à demander à l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) un panel sur ce sujet ; les Européens de leur côté ont adopté de nouvelles réglementations, comparables à celles de la *Food and Drug Administration*, et mis fin au moratoire qui constituait la matière de la plainte. Les discussions peuvent ainsi quitter le terrain dangereux des principes (le « progrès scientifique » contre le « principe de précaution ») et en venir à un contenu plus technique, plus propice à la recherche d'un terrain d'entente.

Un autre sujet épineux depuis des années était la question des mesures fiscales et anti-dumping régulièrement condamnées par l'OMC. Le volet le plus sensible concernait les dispositions dites FSC (*Foreign Sales Corporation*) qui constituaient autant de subventions déguisées à l'exportation, extrêmement favorables aux grandes entreprises américaines. Après de longues hésitations, et sous la pression de sanctions européennes, le Congrès a adopté à l'automne 2004 un paquet fiscal remettant les dispositions concernées en ligne avec les demandes de l'OMC ; l'UE répondait en annulant ses sanctions dès janvier 2005. Le sujet n'est pas définitivement clos, et celui sur les mesures anti-dumping demeure latent, mais, au total, ces évolutions ont été de bonnes nouvelles et permettent de revenir aux contentieux traditionnels comme les bananes, le roquefort... Certes, un nouveau défi de taille est apparu depuis, le contentieux Airbus-Boeing ; mais là encore, le sujet reste confiné dans les enceintes spécialisées : et il y a à cette sagesse d'excellentes raisons ; car sur un sujet aussi complexe et aussi sensible que celui-ci, on peut craindre que la procédure formelle de

l'OMC ne fasse que des perdants ; il n'est pas trop tard pour éviter cette issue et renouer un dialogue fructueux.

Pour un retour ordonné aux disciplines monétaires

La question des changes, la montée des déficits, leur signification en termes de délocalisations, le retour de certaines tentations protectionnistes sont dans tous les esprits. Ceux qui n'ont pas le vertige n'en ont pas peur, après tout, ces tendances se développent depuis des années sans préjudice notoire. D'autres au contraire redoutent que l'inaction n'aboutisse à une catastrophe parce qu'il n'y a pas de déficit qui puisse perpétuellement se creuser. Le risque bien réel d'un ajustement désordonné du dollar provient du gigantisme des besoins de financement de l'Amérique et met en jeu dans ce contexte une possible défiance des marchés (rappelons-nous la situation de la fin des années 1970) ; c'est un sujet couramment débattu depuis plusieurs années dans les *think tanks* de Washington, et de manière plus diplomatique, dans les enceintes du G8 et du Fonds monétaire international (FMI).

La plupart des observateurs jugent qu'un ajustement supplémentaire du dollar vis-à-vis des autres monnaies sera indispensable. C'est par exemple la conclusion déjà ancienne de l'Institute for International Economics et plus récemment du Brookings Panel on Economic Activity, deux *think tanks* particulièrement réputés. La question des changes et des déséquilibres commerciaux soulève l'un des paradoxes les plus fascinants de la période actuelle. L'une des caractéristiques majeures de la globalisation, c'est en effet que ce sont désormais les mouvements de capitaux, et non ceux des marchandises, qui déterminent les parités respectives des monnaies. En principes du moins, car le fonctionnement des marchés de changes reste administré ou manipulé dans la plus grande partie des pays d'Asie. Si donc les investisseurs souhaitent demain, pour une raison quelconque, diversifier leurs portefeuilles, c'est-à-dire, concrètement, réduire la part des actifs détenue en dollars, ils n'ont guère qu'une possibilité : l'euro ! Le paradoxe est donc que le déséquilibre américain, qui est clairement lié aux échanges commerciaux avec la Chine, pour simplifier, pourrait aboutir à un ajustement du dollar se produisant vis-à-vis de l'euro : scénario que les Européens ont clairement fait savoir qu'ils ne pouvaient accepter.

Tout cela confirme l'urgence qu'il y aurait à rechercher les voies d'une solution coopérative, solution que personne jusqu'ici n'a souhaité attaquer de front. En première observation, c'est le FMI, de par ses statuts-mêmes, qui a pour rôle de surveiller les problèmes financiers externes et de définir les arrangements appropriés entre ses membres. Comme l'ont montré les accords historiques de Bretton Woods et plus récemment du Plaza, il est parfaitement possible de voir l'économie internationale traverser des périodes de déficits et d'excédents importants des paiements internationaux, mais la recette la plus sûre pour définir les modalités de ces traversées est là encore un leadership des États-Unis et une vision partagée de part et d'autre de l'Atlantique des objectifs à atteindre. Il y aurait là de quoi définir le socle d'un accord Plaza 2. Malheureusement, à ce stade, le dialogue multilatéral amorcé en 2006 sous l'égide du FMI s'est révélé inconsistant.

Pour nouer un partenariat, il faut être deux

Le climat politique transatlantique, assombri par la guerre d'Irak, s'est apaisé ; il n'est plus temps d'opposer « unilatéralisme » et « multilatéralisme », à supposer que ces références aient vraiment eu un sens. Il existe naturellement des contentieux, mais ils sont comme on l'a vu sous contrôle. Est-ce satisfaisant ? En rester là serait clairement manquer d'ambition. Notre tour d'horizon suggère plutôt que le partenariat risque de ne pas être à la hauteur en particulier lorsqu'il s'agit des grands enjeux de la globalisation. Il faut y être d'autant plus sensible que les opinions publiques, pour leur part, semblent manifester un sentiment d'incompréhension réciproque croissant. De telles réactions sont à rapprocher des effets de la mondialisation : de part et d'autre de l'Atlantique, il y a des gagnants et des perdants et ces derniers font planer, des deux cotés, la menace de réactions protectionnistes.

Pour tous ceux qui considèrent la force et la qualité du partenariat transatlantique comme primordiales pour notre prospérité future, sans même parler de sécurité, il est donc vital de lui redonner la vigueur que commande l'état de l'économie mondiale et les défis actuels : les besoins en énergie, la question de l'eau, des pandémies, le réchauffement climatique, l'avenir de l'Afrique, etc. Il n'y a pas, dans ce but, de recette miracle et beaucoup dépendra – c'est évident – de la volonté américaine d'entretenir de bonne foi ce partenariat : à vues humaines, l'Amérique continuera à exercer le leadership et le jour n'est pas venu où ses partenaires lui tordront le bras sur un sujet commercial ou financier majeur. Dans ce contexte, ce que l'UE peut faire de mieux, c'est d'abord et avant tout lutter contre ses propres faiblesses pour être un interlocuteur digne de confiance et d'intérêt.

Il est intéressant de se référer à cet égard au succès de la visite à Washington, au début de l'année 2007, de la chancelière allemande qui assure à la fois la présidence de l'UE et celle du G8 : Angela Merkel, qui a acquis une vraie stature et une visibilité internationales, a entrepris son premier déplacement comme présidente de l'UE pour inviter les deux côtés de l'Atlantique à se remettre au travail ensemble. La chancelière a proposé un renforcement de la coopération économique entre les deux continents, elle a parlé d'étendre à cette relation les bénéfices tirés de l'intégration européenne à ses débuts (« le commerce au service de la réconciliation »). Pour ne citer qu'un exemple, des progrès réels ont été enregistrés depuis plusieurs mois dans le dialogue financier transatlantique, un temps empoisonné par les conséquences extraterritoriales de la loi Sarbanes-Oxley – facteur d'espoir. Et on ne sera pas non plus surpris de constater que cette meilleure compréhension mutuelle n'interdit pas la persistance de divergences assez claires, par exemple pour la supervision des *hedge funds*, un point sur lequel la France et l'Allemagne sont très sensibles. Comme la Banque des règlements internationaux, ces deux pays voient un risque systémique possible dans l'audace de ces nouveaux acteurs non régulés (cf. l'expérience de LTCM), alors que les États-Unis et le Royaume-Uni font confiance à leur auto-discipline. On pourrait évoquer dans le même esprit le cas du transport aérien, de certaines avancées bienvenues et de blocages persistants (comme l'interdiction incompréhensible du côté européen regardant l'acquisition par des opérateurs étrangers de transporteurs américains).

Au-delà du commerce et de la finance, Angela Merkel a soulevé des questions politiques encore plus complexes sur lesquelles une bonne coopération euro-américaine est manifestement nécessaire : le Moyen-Orient, l'Iran, les politiques énergétiques, le réchauffement climatique. La préparation du sommet de Heiligendamm réuni en juin 2007 a clairement montré que subsistent des sujets sur lesquels les divergences de vues restent profondes comme c'est le cas à propos du réchauffement climatique. Mais sur ce sujet exemplaire des problèmes de la globalisation, il est aussi frappant de constater la rapidité des évolutions enregistrées récemment aux États-Unis, c'est là un élément prometteur pour une future coopération. D'ailleurs, le compromis élaboré à Heiligendamm, s'il n'a pas répondu aux ambitions affichées au départ par les Européens (exceptionnellement unis sur ce dossier) a au

moins démontré qu'il était possible de trouver un terrain d'entente, y compris, ce qui est un pas important pour l'Administration Bush, en acceptant de placer la suite de ces initiatives dans le cadre des Nations unies ; le calendrier des prochaines conférences internationales sur le climat en est clairement consolidé et leurs enjeux rehaussés.

Il est au total plus que jamais nécessaire d'aborder tous ces sujets avec la hauteur de vue qui s'impose dans un contexte où la globalisation est peut-être plus fragile qu'on ne le pense souvent. On observe en effet un peu partout la renaissance du patriotisme économique, voire du nationalisme tout court. Cette tendance est très dangereuse. S'il y a une seule leçon à garder de l'histoire économique du XX^e siècle, c'est que les barrières protectionnistes des années 1930 ont été des moyens inefficaces pour lutter contre les difficultés économiques de l'heure et qu'elles ont précipité la course vers l'abîme. Il faut tout faire pour éviter le retour de telles erreurs. Aujourd'hui, aucune nation ne peut remplacer les États-Unis dans la dynamique des relations internationales. Le danger n'est certainement pas l'excès d'influence américaine sur les affaires du monde : l'alternative au leadership américain, c'est le vide, son résultat, ce serait un chaos croissant. Dans un tel contexte, et sans s'illusionner sur leur portée, on retiendra que les changements observés en ce début d'année 2007 vont dans le bon sens, il faut en faire le meilleur usage possible dans les deux années qui viennent. L'Amérique et l'Europe qui ont tant en commun, l'intérêt économique aussi bien que les valeurs démocratiques, doivent travailler ensemble, encore plus énergiquement, pour garantir demain la stabilité et la prospérité à l'échelle mondiale : il n'y a pas à ce jour de substitut à ce qu'a représenté jusqu'ici l'économie transatlantique.

Rédaction achevée le 12 Juin 2007