

L'échiquier économico-stratégique mondial

à la lumière des développements asiatiques

Conférence

de

Jean Zwahlen

- a. Ambassadeur
- a. Membre du Directoire de la BNS

prononcée le mercredi 17 juin 2015

au FSPI (Forum Suisse de Politique Internationale)

* * *

Seul le texte prononcé fait foi.

I - INTRODUCTION

Le multilatéralisme d'après-guerre se lézarde sous les coups conjugués d'une série de facteurs.

- Il y a tout d'abord des facteurs technologiques qui ont bouleversé le panorama d'après-guerre : les technologies de l'information, la mondialisation des échanges commerciaux, le développement fulgurant des réseaux financiers, etc. Bref, tout s'amalgame dans un écheveau d'interdépendances qui compliquent la donne.
- Il y a ensuite les mues de la société. Une foule de nouveaux acteurs sont apparus : les ONG, les associations professionnelles et syndicales, les lobbies, les mouvements citoyens, etc. Leur entrée en scène a érodé le monopole des Etats dans les relations internationales.
- Enfin, il y a l'émergence de nouvelles puissances qui a pour effet de casser l'hégémonie occidentale, de créer un monde multipolaire et de déplacer le centre de gravité du monde en direction de l'Asie.

Face à ces changements fondamentaux, il est nécessaire et urgent de réformer l'architecture de la gouvernance mondiale qui, non seulement se lézarde mais donne des signes de paralysie.

L'explosion fulgurante du nombre d'accords de libre-échange bilatéraux et régionaux, conclus ou en voie de négociation, est une manifestation de la paralysie de l'ordre multilatéral mondial. En moyenne, chaque Etat asiatique est membre de 250 accords de libre-échange bilatéraux, sans compter leur participation à des accords régionaux¹.

Cependant, même si la nécessité de réformer l'ordre multilatéral est ressentie, il y a un fossé entre les bonnes intentions et leur réalisation. Ce fossé tient à notre attachement à des structures dépassées, à des crispations face aux changements et à la préservation de droits acquis surannés.

L'abnégation n'est pas dans les gènes des Nations.

Dans ce jeu d'échecs pour sauvegarder des droits acquis dépassés, l'Occident livre un combat d'arrière-garde qui crispe de plus en plus les pays émergents, frustrés de ne pas trouver dans l'ordre multilatéral une place et une influence en rapport avec leur nouvelle stature internationale².

De leur côté, les Etats-Unis, prenant la mesure de leur difficulté à imposer leur volonté pour dégager des consensus mondiaux, ont révisé leur stratégie.

¹ Voir annexe 1

² Voir annexe 2

Sans abandonner l'OMC – qui décroît néanmoins dans l'ordre de leurs priorités – ils ont lancé des négociations sur 2 méga-accords régionaux de libre-échange

Il s'agit :

- du TPP (*Trans Pacific Partnership*), centré sur le Bassin Pacifique et
- du TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*), centré sur l'Atlantique avec l'UE.

Les objectifs de ces deux projets d'accords dépassent en ambition tout ce qui a été négocié en matière commerciale depuis la conclusion de l'*Uruguay Round* en 1975.

Ces accords incluent en effet tout ce qui touche au commerce mondial du XXIème siècle, soit des sujets tels la propriété intellectuelle, le droit de la concurrence, les services financiers, les achats gouvernementaux, les investissements, les règles d'origine, les télécommunications, etc.

Il s'agit en fait de libéraliser le commerce en harmonisant les normes.

Indépendamment des objectifs ambitieux de ces projets d'accords, les Etats-Unis poursuivent une autre ambition, plus politique, celle de se replacer au centre d'une zone de libre-échange couvrant grossièrement 2/3 de l'économie mondiale et 65 % du commerce de leurs produits. Ce n'est pas rien !

La Chine n'a pas tardé à prendre le contre-pied de la politique américaine en insufflant une dynamique nouvelle à deux projets d'accords de libre-échange centrés sur le bassin Asie-Pacifique :

- le RCEP (*Regional Comprehensive Economic Partnership*)³
- le FTAAP (*Free Trade Area for AsiaPacific*).

Telle est la toile de fond sur laquelle les deux grandes puissances – les Etats-Unis et la Chine – se livrent à des joutes qui se muent petit à petit en affrontements inquiétants.

Je les évoquerai sous 4 chapitres :

- L'ascension de la Chine, illustrée par son projet de Route de la Soie
- La problématique du leadership américain
- L'AIIB (*Asian Infrastructure Investment Bank*)
- Conclusions.

³ Voir annexe 3

II. L'INEXORABLE ASCENSION de la CHINE

1. La Route de la Soie

La Route de la Soie est la clé de voûte de la stratégie chinoise en Asie et le pivot autour duquel s'articulent les éléments constitutifs de cette stratégie.

a) La vision et le projet de la Route de la Soie

C'est en 2013 que le Président XI Jinping a évoqué pour la première fois sa vision d'une « Silk Road Economic Belt » pour aménager les infrastructures sur l'axe que parcouraient jadis les caravanes pour acheminer la soie et les marchandises vers l'Europe du Nord et Venise.

En 2014, XI a baptisé sa vision « *One Belt, One Road* » et l'a définie comme « une réponse à l'appel de notre temps pour une coopération régionale et globale ».

Le projet a plusieurs embranchements terrestres et une variante maritime.

Le principal embranchement terrestre – lequel a des sous-embranchements – traversera le Kazakhstan, l'Asie Centrale, le Nord de l'Iran, l'Irak, la Syrie, la Turquie, pour aboutir en Europe du Nord ou à Venise.

Le deuxième embranchement terrestre, moins gigantesque, partira du Xinjiang, traversera le Pakistan et aboutira au port de Gwadar au Béloutchistan, tout proche de la frontière de l'Iran.

Enfin, la variante maritime de la « Route de la Soie du XXIème siècle » reliera les ports du Sud-Est de la Chine, via le Vietnam, l'Indonésie, l'Inde, le Sri Lanka, l'Afrique de l'Est et le canal de Suez, pour aboutir à Venise.

b) Eléments constitutifs de la mise en œuvre du projet

Les sources de financement.

Elles sont nombreuses et richement dotées :

- Le « *Silk Road Infrastructure Fund* ». Il vient d'être créé, avec un capital de \$ 40 milliards prélevé sur les \$ 3'900 milliards de réserves de change chinoises. C'est en quelque sorte un Fonds souverain.
- La Banque de Développement de la Chine (\$ 32 milliards).
- La Banque d'Import-Export chinoise (\$ 30 milliards), qui a accordé \$ 670 milliards de crédits en deux ans.
- La Banque de Développement de l'OCS (\$ 10 milliards).

- La Banque de Développement des BRICs (\$ 50 milliards).
- L'AIIB (*Asian Infrastructure Investment Bank*) (\$ 100 milliards).

Les promesses d'investissement en Asie continentale

Elles sont nombreuses et alléchantes :

- \$ 50 milliards pour les infrastructures et oléoducs en Asie Centrale.
- \$ 14 milliards pour des installations portuaires au Sri Lanka.
- \$ 327 millions pour des réseaux routiers et ferroviaires, ainsi que des centrales électriques, en Afghanistan.
- Deux lignes ferroviaires pour relier la Thaïlande au Sud-Ouest de la Chine.
- une enveloppe de \$ 46 milliards, avec un premier investissement de \$ 1,65 milliard pour des stations hydro-électriques, au Pakistan.

c) Les vecteurs institutionnels

J'en évoquerai deux, à part l'AIIB sur laquelle je reviendrai :

- l'OCS (Organisation de Coopération de Shangaï) ou SCO (Shangaï Cooperation Organisation)
- et
- l'UEEA (Union Economique Eurasienne) ou EEU (Eurasia Economic Union)

L'OCS

Cette Organisation, qui succéda au Groupe de Shangaï, naquit en 2001.

8 pays en sont membres (la Chine, la Russie, le Kazakhstan, le Kirghizstan le Tadjikistan, l'Ouzbékistan, l'Inde et le Pakistan), et 6 pourraient encore adhérer (l'Afghanistan, l'Iran, la Mongolie, la Biélorussie, le Sri-Lanka voire la Turquie).

Si l'OCS poursuit son développement et son élargissement, elle deviendra une très grande Organisation :

- 3 milliards d'habitants
- vaste territoire
- 20 % de la production mondiale de pétrole et
- 50 % des réserves de gaz naturel.

L'UEEA

Cette Organisation, voulue par la Russie, a été créée en janvier 2015.

- 4 Etats en sont membres : la Russie, le Kazakhstan, la Biélorussie et l'Arménie
- 2 Etats sont des candidats putatifs : le Kirghizstan et l'Azerbaïdjan.

Le refus de l'Ukraine d'en faire partie fut un grave revers pour Poutine, revers qui explique peut-être une partie de son comportement belliqueux envers ce pays.

L'objectif de l'UEEA est de créer un marché unique avec une monnaie commune.

Sous l'égide de la Russie, affaiblie politiquement et économiquement, cette Organisation ne semble pas être promise à un grand avenir sauf si la Chine concrétisait son intention exprimée en mai dernier d'y adhérer.

Quels bénéfices la Chine tire-t-elle de ces Organisations ?

Son influence politique et économique s'accroît énormément en Asie Centrale, zone d'influence traditionnelle de la Russie.

La Russie et la Chine ont transformé l'OCS en une Organisation « anti-OTAN » et fait fermer les bases aériennes américaines au Kirghizstan et en Ouzbékistan.

En outre, la Chine a réussi, grâce à sa coopération avec les Républiques Eurasiennes, à mieux contrôler les infiltrations terroristes islamistes au Xinjiang.

Enfin, s'appuyant sur son développement économique et sa puissance financière, la Chine finance et fait construire des liaisons routières et ferroviaires qui assurent ses approvisionnements en hydrocarbures et dynamisent ses échanges.

Au vu de cette situation, certains disent que la Chine « vassalise » les Républiques Eurasiennes.

La Chine parvient aussi à extorquer à la Russie affaiblie des contrats léonins en matière d'hydrocarbures et de livraisons d'armement assortis de technologies haut de gamme.

Finalement, la Chine utilise ces Organisations pour promouvoir l'internationalisation du renminbi.

Quels avantages la Russie tire-t-elle de ces Organisations ?

La Russie n'est plus l'égale de la Chine à l'OCS. C'est pour compenser quelque peu cette perte d'influence qu'elle a beaucoup insisté, contre les réticences initiales de la Chine, pour que l'Inde, son alliée traditionnelle, y adhère.

La perte d'influence de la Russie est particulièrement évidente dans les Républiques Eurasiennes dans lesquelles elle avait une grande influence datant de l'empire soviétique.

Toutefois, face à l'Occident, la Russie peut montrer qu'elle n'est pas isolée et qu'elle peut compter sur un allié solide économiquement et militairement.

Enfin, les paiements des méga-contrats conclus avec la Chine ont permis au rouble qui s'était effondré de se ressaisir un peu sur les marchés.

* * *

Ces deux Organisations – l'OCS et l'UEEA – qui n'avaient pas été créées pour servir le projet de la Route de la Soie en sont devenues des vecteurs précieux puisque ce sont notamment sur ces territoires que seront tracés les principaux embranchements de ce projet.

2. La Route de la Soie maritime

La Chine en mer méridionale, appelée aussi Mer de Chine du Sud ou Mer du Pacifique-Occidental

- a) Les agissements de la Chine dans le Pacifique Occidental sont inquiétants car ils défient ouvertement Washington, chantre de l'intangibilité de la liberté de navigation.

Certes, la « poldérisation » à laquelle se livre la Chine dans l'archipel des Spratleys n'est pas unique. D'autres Etats de la région – le Vietnam, les Philippines et la Malaisie – ont également transformé des récifs et des atolls en petites îles qui leur ont permis d'étendre les limites de leurs eaux territoriales.

Cependant, ce que fait la Chine n'est en rien comparable. C'est beaucoup plus gigantesque. Elle est en train de transformer 90 % de la mer de la Chine du Sud en lac chinois, soit une superficie comparable à celle de la Méditerranée.

En outre, elle dote les îles qu'elle crée d'infrastructures durables : ports en eaux profondes, une piste d'atterrissage de 3 kms pour avions de chasse, stations radars voire installation de deux pièces d'artillerie mobile, selon ce que Washington dit avoir observé.

Ce que fait la Chine est contestable car elle impose sa souveraineté sur des lieux que revendiquent aussi, avec de meilleurs arguments, d'autres Etats de la région.

L'action de la Chine est aussi inquiétante par son manque de transparence et de communication. Certes, les porte-paroles chinois disent que ces îles, dûment apprêtables, renforceront la sécurité de la navigation et cas échéant, serviront à des opérations de sauvetage (!). Est-ce crédible ?

Les Américains ne goûtent pas la politique du fait accompli. Ils réagissent en envoyant régulièrement des patrouilles navales et aériennes dans ces zones pour contester la légitimité de ces actions et réaffirmer la liberté de vol et de navigation.

Pour étayer sa légitimité, la Chine fait état d'une « carte chinoise historique », voire d'une « mer historique chinoise » délimitant les territoires et les mers sur lesquels elle prétend être souveraine. Sur ces cartes, les limites extensives de la souveraineté chinoise sont marquées par des traits (6 dash, 9 dash voire 10 dash). Ces cartes n'ont pas de valeur juridique au regard de la Convention de l'ONU sur le droit de la mer.

Ce que craignent Washington et nombre d'Etats de la région est de voir la Chine décréter unilatéralement, comme elle l'a déjà fait en Mer de Chine Orientale, une zone aérienne et maritime d'identification qui obligerait tout avion ou bateau la traversant à se signaler aux Autorités chinoises. Ce geste équivaudrait à une sorte de reconnaissance de leur souveraineté sur ces zones.

La manière d'agir de la Chine dans cette région équivaut à un revirement de sa politique pour régler ses conflits territoriaux. Elle les résolvait par la voie diplomatique, en respectant les règles du droit international.

La Chine a signé et ratifié – contrairement aux Etats-Unis qui ne l'ont que signée – la Convention de l'ONU sur le droit de la mer. Toutefois, il semble y avoir divergences d'interprétation à propos de certaines clauses de cette Convention, notamment à propos des vols de reconnaissance. La Chine, contrairement aux Américains, soutient le point de vue que les vols de reconnaissance ne sont possibles qu'avec l'accord de l'Etat côtier.

Il y a donc escalade d'affrontements entre les deux grandes puissances, escalade dont les conséquences pourraient être graves si rien n'est fait pour les atténuer.

C'est ce qu'a tenté le Secrétaire à la Défense, Monsieur Ashton Carter, en demandant aux Chinois d'imposer un moratoire sur leurs opérations de « poldérisation » et de négocier un Code de bonne conduite pour prévenir des dérapages. De leur côté, les Etats-Unis s'engageraient à réfréner leurs opérations aériennes et navales de surveillance.

Je pense que cet appel restera lettre morte tant est forte la volonté de la Chine de manifester au monde qu'elle conteste la liberté de navigation et la suprématie navale des Etats-Unis dans une mer par laquelle transite 90 % de son commerce maritime.

Elle entend aussi manifester qu'elle est devenue non seulement une grande puissance dans cette région du monde mais aussi une puissance maritime.

La gravité du problème a incité l'ASEAN, à la demande de plusieurs de ses membres – en particulier des Philippines –, à déclarer officiellement l'importance de maintenir la paix, la sécurité et la liberté de navigation « *in and overflight over the South China Sea* ».

Malgré le ton mesuré de cette déclaration, la Chine a réagi vivement, contestant la compétence de l'ASEAN de s'immiscer dans des questions touchant à la Mer de Chine du Sud que bordent seulement 4 Etats sur les 10 de l'ASEAN.

En parlant d'une voix, l'ASEAN renforce la position de ses membres qui ont des différends avec la Chine. Toutefois, l'unité de l'ASEAN dépendra de l'attitude de l'Indonésie, qui en est le plus grand partenaire. Or, récemment, dans des conflits de pêche en eaux territoriales indonésiennes, les forces indonésiennes ont tiré sur les bateaux de l'ASEAN mais épargné ceux de la Chine !

b) Quelques réactions préliminaires au projet de la Route de la Soie maritime

En Asie du Sud-Est, le projet a été accueilli avec un certain scepticisme, compréhensible, car beaucoup de pays qui bordent la Route de la Soie maritime ont des différends avec la Chine à propos des limites des eaux territoriales dans des mers poissonneuses et, semble-t-il, riches en hydrocarbures.

En Malaisie, le Ministre de la Défense a dit laconiquement que le projet « posait des questions » et qu'il vaudrait mieux qu'il soit régional plutôt qu'uniquement chinois.

En Indonésie, le Président Widodo a exprimé quelques doutes. Cependant, comme il entend faire de son pays un « *Global Maritime Fulcrum* », il ne ferme pas la porte car il aura besoin d'importants investissements pour réaliser ses ambitions.

Je ne sais pas si l'Inde a réagi. Sa prise de position sera intéressante. D'une part, la Chine et l'Inde ont, dans l'Himalaya, des conflits frontaliers qu'ils n'arrivent pas à résoudre. D'autre part, le nouveau Président Modi, nationaliste pragmatique, semble vouloir repositionner son pays sur l'échiquier mondial. Tout en s'étant rapproché des Etats-Unis, il a recréé des liens avec la Chine, liens qui s'intensifieront avec la récente adhésion de l'Inde à l'OCS. Toutefois, l'Inde reste préoccupée par l'encerclement maritime dans lequel l'enferme la Chine. Les récentes visites de Modi au Sri-Lanka, aux Seychelles et à l'Île Maurice reflètent ces préoccupations.

Le Pakistan a accueilli positivement l'initiative de la Chine. Cette dernière le courtise en raison de son importance stratégique pour les approvisionnements chinois en hydrocarbures iraniens. La Chine aimerait aussi supplanter la présence américaine au Pakistan.

Cette offensive de charme a déjà eu deux retombées économiques :

- La Chine a annoncé, début mai, qu'elle s'engageait à investir \$ 46 milliards au Pakistan.
- Un important contrat d'armement a été conclu, portant notamment sur la livraison de sous-marins chinois.

III - LA PROBLEMATIQUE DU LEADERSHIP AMERICAIN

J'ai évoqué dans mon introduction les 2 grands projets d'accords de libre-échange lancés par les Etats-Unis dans le Bassin Asie-Pacifique.

Il s'agit

- du FTAAP
- et
- du TPP.

Le FTAAP

C'est en 2004 que les Etats-Unis lancèrent l'idée de créer une grande zone de libre-échange pour la région Asie-Pacifique. Tel est l'objet du FTAAP.

Cette idée a progressé dans le cadre de l'APEC⁴, avec un solide appui de la Chine et du Japon. Toutefois, en 2009, les Etats-Unis se désintéressèrent de leur projet pour en privilégier un autre – également de leur cru – : le TPP, excluant la Chine.

Cette dernière, frustrée, sut habilement revenir à la charge. En novembre 2014, au Sommet de l'APEC, elle a fait passer une résolution aux termes de laquelle l'APEC se voyait confier le mandat d'étudier stratégiquement et rapidement le projet du FTAAP.

Si les Chinois parviennent à leurs fins, cet accord pourrait servir de modèle pour l'intégration économique future de l'Asie-Pacifique.

Le TPP

Le TPP, lancé en 2009, poursuit le même objectif que le FTAAP. 11 Etats^{*} ont été invités par les Etats-Unis à participer aux négociations mais pas la Chine.

Pour la négociation de ce Traité, les Etats-Unis ont utilisé une tactique inusuelle consistant à négocier tout d'abord bilatéralement avec chaque Etat et à essayer ensuite de consolider le tout dans un Accord global.

Cette approche permit aux Etats-Unis, puissance dominante, d'arracher des concessions qu'ils n'auraient pas obtenues dans une enceinte multilatérale. C'est pourquoi, le TPP est souvent qualifié d'instrument d'imposition de l'*« American Corporate »*.

⁴ Voir annexe 4

* Australie – Brunei – Canada – Chili – Etats-Unis – Japon – Malaisie – Mexique
Nouvelle-Zélande – Pérou – Singapour – Vietnam

Pour atténuer cet impérialisme, les pays asiatiques du TPP pourraient envisager d'adhérer en bloc comme membres de l'ASEAN. Ainsi, seraient-ils traités sur un pied d'égalité et donc plus forts vis-à-vis des Etats-Unis.

Evaluation comparative des avantages et inconvénients du FTAAP et du TPP

Ces deux projets sont l'expression de la nouvelle stratégie des Etats-Unis pour reconquérir leur leadership commercial, érodé par la paralysie de l'OMC.

La tactique adoptée consiste à négocier des Accords régionaux, en s'appuyant sur un bilatéralisme renforcé.

Toute rivalité politique mise à part, le FTAAP a le mérite d'être multilatéral et non plurilatéral. Il comprend donc tous les pays bordant le Pacifique, et notamment toutes les grandes puissances de la région : la Chine, le Japon, la Russie, les Etats-Unis, et l'Inde.

La flexibilité est un autre mérite du FTAAP. Il prévoit en effet que les pays moins développés, parties à l'Accord, rejoindront progressivement les standards plus rigoureux des pays plus développés.

La Chine, exclue du TPP, n'a pas exprimé d'hostilité publiquement à ce Traité. Elle garde donc ses cartes en main, y compris celle, assez invraisemblable, de demander d'adhérer à l'issue des négociations auxquelles elle n'aura pas participé.

Mais l'irritation de la Chine est réelle. Elle s'est manifestée par la résolution qu'elle a fait passer avec succès au Sommet de l'APEC en novembre 2014. Selon cette résolution, cette Organisation s'est vu confier le mandat d'étudier stratégiquement la faisabilité du FTAAP.

La réaction de la Chine correspond à sa nouvelle ligne politique. Elle entend montrer au monde qu'elle a reconquis son statut historique de grande puissance et rattrapé les 160 ans d'humiliation en laquelle elle a été tenue.

Les Etats-Unis et le TPP

Les raisons avancées par les Etats-Unis pour justifier l'exclusion de la Chine ne sont pas toutes convaincantes.

En voici quelques-unes :

- En arguant que le TPP contiendra la Chine, les Etats-Unis la provoquent plutôt qu'ils la contiennent.
- En prétendant que l'économie chinoise est trop centralisatrice et insuffisamment transparente, les Etats-Unis passent sous silence le Vietnam (partie au TPP), dont l'économie est plus centralisatrice et opaque que celle de la Chine.

- En demandant à la Chine d'accélérer la libéralisation de son économie, les Etats-Unis font table rase des progrès qu'y jouent de plus en plus les forces du marché. En outre, il est illusoire de penser que la Chine aurait pu envisager d'accélérer ce processus au seul motif de pouvoir participer aux négociations sur le TPP !
- En excluant la Chine, les Etats-Unis espèrent pouvoir faire prévaloir dans le TPP les normes et standards de la gouvernance occidentale de l'après-guerre. L'argument est valide mais un peu éculé par rapport à la réalité multiculturelle et multipolaire du monde d'aujourd'hui.

Aux Etats-Unis, le TPP ne fait pas l'unanimité.

Alors que d'aucuns vantent le dynamisme qu'il apporterait à la croissance économique, à l'emploi et aux exportations, d'autres arguent que le TPP accélèrerait la désindustrialisation du pays, comme l'a fait le NAFTA, à cause de la concurrence des bas salaires des pays asiatiques. Cet argument, valable en soi, occulte néanmoins le fait que le principal partenaire des Etats-Unis dans le TPP est le Japon, où les coûts de la main d'œuvre et les standards de protection de l'environnement équivalent ceux des Etats-Unis.

Enfin, il se pourrait que l'obstacle le plus sérieux à la conclusion du TPP provienne – ironie du sort – du fonctionnement du pouvoir américain.

M. Obama obtiendra-t-il du Congrès la « *Trade Promotion Act* » (TPA), qui est une version sur mesure pour le TPP de la « *Fast Track Authority* ».

Les tractations en cours connaissent des rebondissements quotidiens dont l'issue reste encore assez imprévisible.

La Chine et le TPP

Exclue du TPP, il est normal que la préférence de la Chine aille au FTAAP auquel elle est associée.

Mais il y a d'autres raisons qui expliquent cette préférence :

- Tout d'abord, la Chine ne veut pas donner aux Etats-Unis le privilège de tenir le 1^{er} rôle dans les efforts d'intégration économique d'une région où elle détient un rôle-clé.
- Ensuite, la Chine tient fermement à ce que les normes et standards des nouveaux Accords internationaux tiennent compte de sensibilités autres que celles de l'Occident.
- *Last but not least*, l'exclusion de la Chine est une humiliation rédhibitoire dans une culture où il ne faut jamais perdre la face.

Les Etats tiers et le TPP

Les rivalités sino-américaines à propos de ces Accords embarrassent les Etats asiatiques, parties aux négociations de ces deux Accords.

Leur embarras provient de ce qu'ils ont des intérêts inconciliables entre la Chine et les Etats-Unis. D'une part, la majorité d'entre eux commerce davantage avec la Chine qu'avec les Etats-Unis. Ils sont donc acquis au FTAAP.

Mais d'autre part, comme ils craignent la montée en puissance de la Chine et que plusieurs d'entre eux ont des différends assez sérieux avec elle, ils seraient plutôt favorables au TPP qui leur assure en quelque sorte l'appui militaire des Etats-Unis.

Le Japon et le TPP

- Après les Etats-Unis, le Japon est le plus grand partenaire du TPP. C'est aussi la 3^{ème} puissance économique mondiale et la seule qui fasse un certain contrepoids à l'influence grandissante de la Chine.
- Le TPP permet au Japon de s'affranchir quelque peu de sa dépendance envers les Etats-Unis, voire de la subordination en laquelle l'a placé le Traité de 1945. Avec le TPP, il deviendrait un allié plus égalitaire des Etats-Unis.
- La participation du Japon au TPP - acquise sous pression américaine - a posé à M. Abe des problèmes délicats de politique intérieure. Il a été obligé de prendre des réformes structurelles, notamment dans le secteur très sensible de l'agriculture.

Les ayant entreprises (3^{ème} flèche des *Abenomics*), le Japon souhaite maintenant une conclusion rapide du TPP. M. Abe en a fait état dans son discours d'avril dernier, aux deux Chambres réunies du Congrès.

Conclusions

- Si les délibérations du Congrès aboutissent à un vote négatif, la fiabilité des Etats-Unis sur le plan international serait entamée.
- Le succès ou l'échec du TPP pèsera sur le jugement que les pays porteront sur la présence et le rôle des Etats-Unis en Asie.
- Le sort du TPP engage le prestige du Président Obama sur le plan intérieur.
- Le TPP est un test pour la démocratie. Les politiciens seront-ils à même de surmonter leurs blocages partisans et d'évaluer le TPP pour ses mérites propres ?
- Il est vraisemblable que le TPP et le FTAAP contiendraient et même réduiraient la prolifération des Accords de libre-échange bilatéraux et plurilatéraux. Ce serait bienvenu car la multiplication de normes différentes entrave la fluidité des échanges et surtout des chaînes de production mondialisées.

**IV - A I I B (Asian Infrastructure Investment Bank)
B A I I (Banque asiatique d'investissement en infrastructures)**

1. Le projet

Le projet de cette Banque a été dévoilé par la Chine en octobre 2013. Son objectif est de soutenir le processus d'interconnexion et d'intégration économique de la région par des contributions financières consacrées au développement des infrastructures.

Le 24 octobre 2014, la Banque a été formellement établie, 21 pays asiatiques – les membres fondateurs – ayant signé sa charte constitutive.

Depuis lors, 36 pays les ont rejoints. Parmi eux, la Suisse (avec une quote-part de l'ordre de \$ 700 millions) et 17 pays européens dont certains proches alliés des Etats-Unis : l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Australie et la Corée du Sud.

La Russie, le fait mérite mention, a adhéré à l'AIIB comme pays asiatique.

Même les Chinois, initiateurs du projet, se sont dits surpris de voir un tel engouement pour l'AIIB.

- La Banque sera capitalisée à hauteur de \$ 100 milliards, l'essentiel étant fourni par la Chine (\$ 29,8 milliards).

Les négociations relatives à la Gouvernance de la Banque et à ses standards devraient être achevées à la fin de l'année. Les Occidentaux s'efforceront de les mettre tant soit peu en adéquation avec ceux des Institutions existantes (transparence, environnement durable, solvabilité, etc.).

Un Conseil d'une douzaine d'Etats membres dirigera la Banque. 9 sièges seront dévolus à des Asiatiques.

- Le financement des infrastructures correspond aux énormes besoins de la région. La BAD les évalue entre \$ 8 et \$ 13 trillions pour la décennie en cours.
- Même si l'AIIB fait ombrage à la Banque Mondiale et à la BAD, elle ne les concurrence pas ouvertement car les infrastructures ne sont pas des domaines prioritaires de ces deux Organisations.

De toute façon, même en conjuguant les ressources des 3 Institutions, elles restent bien en-deçà des besoins.

- L'AIIB consacrera 51 % de ses ressources à l'électricité, 29 % aux transports et 13 % aux télécommunications.
- La priorité accordée aux infrastructures répond - faut-il s'en étonner - aux besoins de l'industrie chinoise. En effet, après avoir participé à la construction des infrastructures nationales, pour lesquelles d'énormes investissements ont été consentis des années durant, la demande domestique est quasiment satisfaite.

Dès lors, les entreprises chinoises, disposant d'un grand savoir-faire et surtout de capacités excédentaires, recherchent des débouchés à l'extérieur. L'AIIB en sera un vecteur utile. Elle leur permettra de participer aux appels d'offres que la Banque financera. De la sorte, elles seront moins soupçonnées d'immixtions dans les affaires intérieures des pays récipiendaires.

2. L'AIIB, enjeu géopolitique et géostratégique

a) L'AIIB, défaite diplomatique américaine

Dans l'affrontement que se livrent la Chine et les Etats-Unis en Asie, l'AIIB a nettement tourné au désavantage des Etats-Unis.

En voici quelques attestations :

Politiquement :

- Non seulement les Etats-Unis n'ont pas voulu envisager d'adhérer à l'AIIB mais ils ont fait campagne pour entraver ou faire couler le projet. Ils ont échoué.
- Les Etats-Unis n'ont pas réussi non plus à dissuader leurs proches alliés (Royaume-Uni, Australie, Corée du Sud) d'adhérer à l'AIIB.

Seul le Japon, sous pression des Etats-Unis, n'a pas osé franchir le pas, malgré son intérêt à le faire.

b) L'AIIB, victoire diplomatique chinoise sur les Etats-Unis et le Japon

- La création de l'AIIB est dans la ligne de la nouvelle politique étrangère de Xi Jinping, politique plus musclée et agressive que celle de ses prédécesseurs.
- Le projet de l'AIIB a été mené tambour battant par la Chine, qui l'a aussi très bien vendu dans les capitales avant son lancement officiel. La rapidité et surtout le nombre d'adhésions l'attestent.
- La première réunion des membres constitutifs de l'AIIB s'est tenue à Singapour fin mai. Elle a marqué un nouveau succès diplomatique pour la Chine qui détiendra la plus forte quote-part (de l'ordre de 25 % sans droit de veto), suivie par la Russie, l'Allemagne, l'Australie et l'Indonésie.

75 % du capital et des quotes-parts de l'AIIB seront détenus par les pays asiatiques.

- Jin Liqun sera certainement le premier Président de l'AIIB. La Chine ne pouvait pas présenter de meilleur candidat. Il est un technocrate reconnu, ancien Vice-Ministre des Finances et ancien Vice-Président de la BAD.

- Avec l'AIIB, la Chine marque aussi des points face au Japon, son principal concurrent dans la région.

A cause des pressions américaines, le Japon n'a pas adhéré à l'AIIB. Si la situation ne change pas, ses entreprises risquent d'être défavorisées dans l'attribution des projets mis au concours par l'AIIB dans une région où il joue un rôle prépondérant.

- La relégation de la BAD (Institution cinquantenaire, capitalisée à hauteur de \$ 150 milliards) équivaut à une perte de prestige du Japon car cette Organisation a toujours été présidée par un de ses ressortissants.

Dans cette Institution comme dans celles de Bretton Woods, l'écart des quotes-parts n'a pas été adapté à l'évolution des économies. Quand bien même la Chine a devancé économiquement le Japon, sa quote-part est restée à 6,47 % et celle du Japon à 15,76 %.

- Le Japon ne s'avoue pas vaincu. Le 21 mai, M. Abe a annoncé que son pays allait allouer \$ 110 milliards à des projets d'infrastructures en Asie pour la période 2015 à 2020. Il a laissé entendre que les standards japonais seraient plus élevés que ceux de l'AIIB. Cette déclaration donne à penser que le Japon, et probablement aussi les Etats-Unis, n'est (ne sont) pas disposé(s) à adhérer à l'AIIB pour l'instant.

Economiquement :

La Chine tirera plusieurs avantages de l'AIIB.

- Tout d'abord, l'AIIB est un maillon important du projet de la Route de la Soie, dans ses versions terrestres et maritime.
- Ensuite, l'AIIB servira l'internationalisation du renminbi, poursuivie par la Chine.

3. Quelques réflexions conclusives

- La création de l'AIIB est la plus grande révolution qu'a connue la gouvernance multilatérale d'après-guerre. Elle consacre la montée en force de l'Asie mais surtout de la Chine qui en prend la Direction. C'est aussi une perte de prestige significative pour les Etats-Unis.
- La création de l'AIIB scelle peut-être la fin du monopole des Etats-Unis comme seule puissance garante de l'ordre économique mondial. L'avenir le dira mais nous avons affaire à une révolution.

- Le rôle de la Chine sur la scène internationale équivaut un peu – même si elle s'en défend – à celui qu'occupaient les Etats-Unis au temps du Plan Marshall. La Chine est devenue une grande puissance dans tous les sens du terme. Fasse qu'elle en assume les responsabilités avec un sens accru de solidarité.
- Au point où en sont les choses, les Etats-Unis essaient de faire bonne mine à mauvais jeu. Ils saluent en effet l'AIIB comme une nouvelle Institution multilatérale renforçant l'architecture internationale pour autant – précisent-ils – qu'elle soit complémentaire des Institutions financières internationales existantes.
- Peut-on inférer de ces déclarations que les Etats-Unis vont revenir sur leur opposition à l'AIIB et demander d'y adhérer ? Tout le monde y gagnerait. Cependant, en le faisant dans les circonstances actuelles, les Etats-Unis perdraient la face et cela les décrédibiliserait auprès des pays asiatiques qui auscultent l'affrontement des deux grandes puissances pour se positionner. Mais à vrai dire, peut-on imaginer une AIIB sans les Etats-Unis, surtout si elle devait devenir une Institution dynamique ?
- Cette séquence d'évènements démontre, s'il en était encore besoin, que l'unipolarité a vécu et que le monde a intérêt à ce que les deux grandes puissances s'entendent. Les Etats-Unis ne devraient pas perdre de vue que beaucoup de pays asiatiques entretiennent désormais des relations plus intenses avec la Chine qu'avec eux et que leur présence sécuritaire, si précieuse soit-elle, n'est plus aussi intangible.
- Puisse la création de l'AIIB faire prendre conscience au Congrès américain qu'en continuant de bloquer la réforme du FMI décidée en 2010, il incite la Chine à créer des Institutions internationales parallèles voire concurrentes de celles qui existent.

V - CONCLUSIONS

1. Il ressort de mon exposé que les deux grandes puissances du moment – les Etats-Unis et la Chine – sont les acteurs clés du destin de notre monde. Il est donc essentiel qu’elles parviennent à surmonter leurs différends et à s’entendre sur un certain nombre de points névralgiques.

Or, en regardant les situations respectives des deux Etats, on ne peut qu’en inférer que le chemin de l’entente sera cahoteux et ardu.

Aux Etats-Unis, l’héritage des deux mandats du Président Bush est lourd à assumer. Bush a entraîné son pays dans des aventures militaires catastrophiques qui ont généré dans l’opinion publique une lassitude à vouloir continuer d’assumer les responsabilités mondiales attachées au statut de superpuissance des Etats-Unis.

Cette situation explique en partie pourquoi le Président Obama, en prenant son mandat, a donné la primauté aux problèmes de politique intérieure avant d’être brutalement rattrapé par les bouleversements de l’Afrique et du Moyen-Orient, avant de pivoter sur l’Asie.

L’impression que le monde a retirée de ces fluctuations est que les Etats-Unis étaient devenus plus hésitants et surtout moins résolus pour intervenir sur le front extérieur. C’est ce que l’on a appelé « la politique de retenue stratégique ».

La Chine en a profité. Elle est devenue plus sûre d’elle-même et surtout plus agressive dans ses ambitions extérieures. Ce regain d’assurance est conforté par la politique du Président Xi Jinping qui, par sa devise « renaissance et nationalisme », incarnée dans son *China Dream*, entend redonner à la Chine son statut historique de grande puissance éclipsé seulement par 160 années d’humiliation coloniale.

Les signes de cette nouvelle politique se concrétisent par une reprise en main de la société civile, une lutte contre la corruption, un contrôle plus rigoureux des médias et un rejet des valeurs occidentales dont nous prônions l’universalité.

Sont en particulier visés la démocratie constitutionnelle, la société civile, le néolibéralisme et tout ce qui peut nuire à l’idéologie chinoise. Dans cette dernière catégorie figurent notamment les Ambassades et les ONG !

Sur le front extérieur, ce regain de confiance pourrait amener la Chine à pousser ses pions trop loin en pensant que ses adversaires, confrontés à sa puissance économique et militaire, se limiteraient à protester verbalement.

2. **Les impérialismes américain et chinois**

D’une manière réductrice, on peut dire qu’avec les Etats-Unis et la Chine, nous avons affaire à deux types d’impérialisme.

L'impérialisme américain nous est plus familier que le chinois, car à force d'y être exposés, nous nous y sommes plus ou moins accoutumés. L'essence de cet impérialisme est juridique.

Avec la création des Institutions de Bretton Woods, les Etats-Unis sont devenus les garants de l'ordre économique d'après-guerre. Ils nous ont imposé leur conception du capitalisme ainsi que leur idéologie à propos de l'ouverture et de la libéralisation des marchés. En outre, les Etats-Unis n'hésitent pas à faire appliquer leur législation extraterritorialement.

Dans mon exposé, nous avons vu que les Etats-Unis se servent à nouveau de l'arme juridique – en l'occurrence le TPP – pour regagner leur position dominante – impérialiste – dans l'ordre économique mondial.

L'écueil de cette stratégie tient à ce que le monde n'est plus unipolaire et que les Etats-Unis n'en détiennent plus le monopole exclusif.

Je pense, la chose étant, que les Etats-Unis ont commis une erreur stratégique en reléguant le FTAAP – Traité dont ils sont le géniteur ouvert à tous et dans lequel ils pourraient occuper une place prépondérante, au profit du TPP plus exclusif et problématique car l'exclusion de la Chine réveille dans cette Nation les sentiments d'humiliation subis pendant la colonisation.

Les Etats-Unis ont aussi, pour les mêmes raisons, perdu la première bataille de l'AIIB et dû, en sus, enregistrer avec amertume la défection de leurs alliés les plus proches.

J'hésite à dire, mais je le pense tout de même, que nos démocraties, moins homogènes et compactes à cause des mues de la société civile, peinent à dégager les hauteurs de vues requises pour traiter et résoudre les problèmes auxquels notre monde nous confronte.

L'impérialisme chinois est pour nous plus déconcertant que l'américain, probablement à cause de ses racines culturelles qui nous sont moins familières et qui malaxent savamment le yin et le yang, le soft et le hard power. On a affaire, comme l'a dit un porte-parole chinois, à une « médecine chinoise » définie comme suit :

*Vous ne savez pas comment elle déploie ses effets
mais cela ne signifie pas qu'elle n'a pas d'effets.*

L'impérialisme chinois est devenu virulent dans la Mer de Chine du Sud. La Chine y déploie l'arsenal de ses forces politiques, économiques, financières et militaires pour assurer la sécurité de ses approvisionnements par voie maritime et pour y supplanter les Etats-Unis. Or, ces derniers se portent garants de la liberté de navigation dans ces mers stratégiques et en quelque sorte garants de la sécurité des Etats riverains trop faibles pour tenir tête seuls à la Chine.

Mais comme l'utilisation de la force brute crée des blocages et des tensions, la Chine amadoue ses partenaires en leur offrant largement, grâce à sa puissance financière, crédits et promesses d'investissements. Elle se sert abondamment de cette tactique en Mer de Chine du Sud et en Eurasie.

3. Tant les Etats-Unis que la Chine aimeraient donner à la globalisation leurs couleurs nationales, reflétant leurs traditions, leurs principes et leurs valeurs.

Or, pour qu'il y ait globalisation, il faudrait plutôt que les traditions, les principes et les valeurs des uns et des autres se fondent dans un moule commun.

Pour l'heure, nous en sommes loin et c'est pourquoi la globalisation inquiète et suscite des rejets et des replis sur ce que tout un chacun connaît mieux : la nation, la région, la cité, voire une appartenance linguistique ou religieuse, etc.

Tel est le dilemme dans lequel nous nous trouvons, car les replis ne nous aideront pas à régler nos problèmes planétaires. Nos Institutions ne s'y prêtent plus. Nous continuons de fonctionner sur des concepts surannés tel l'« Etat souverain ».

En élisant des députés sur des programmes nationaux, nous ne pouvons pas exiger d'eux qu'ils se muent, nantis de mandats nationaux, en émissaires supranationaux pour solutionner les problèmes planétaires.

Notre monde globalisé a besoin d'Organisations universelles. Or celles qui le sont, l'OMC par exemple, sont à la peine, et ce qu'essayent les deux plus grandes puissances, c'est de créer, chacune sous son égide, des ordres universels nantis de principes et de valeurs non universels.

Tel est le dilemme.

L'EUROPE : QUEL RÔLE ? QUELLE PLACE ?

- Dans ce jeu d'échecs sino-américain, l'Europe est absente, alors que certains enjeux la concernent directement. Cette constatation ne parle-t-elle pas pour plus d'Europe ?
- L'Asie, en voie d'intégration politico-économique est insuffisamment présente dans nos réflexions stratégiques alors qu'elle est notre grand voisin. Comment coopérer avec elle ? Quelles pistes privilégier ?
- Le dynamisme économique de l'Asie nous interpelle. Veillons à demeurer compétitifs pour ne pas être relégués et agissons notamment dans les domaines suivants :
 - Non seulement en maintenant les standards d'éducation mais en les rehaussant.
 - Déetecter, suivre et encadrer tout ce qui promeut l'innovation (hautes écoles, start-up, etc.)
 - Soutenir les initiatives promouvant le développement des nouvelles technologies.
 - Veiller à ce que les conditions-cadres restent souples, adaptables et compétitives.

Annexe 1

**Avantages et désavantages dus à
l'explosion du nombre d'accords de libre-échange
bilatéraux et plurilatéraux**

Avantages

- Ces accords qui servent la cause de la libéralisation sont bienvenus quand l'OMC est paralysée.
- Ces accords ont le mérite d'incorporer les nouveaux développements du commerce mondial.

Désavantages

- La prolifération d'accords pourvus de règles et de normes différentes entrave la fluidité des échanges, notamment des chaînes de production mondiales.
- Ces accords peuvent poursuivre des finalités politiques négatives (exclusion d'Etats) ou être ouvertes à un nombre limité d'Etats, notamment pendant la durée des négociations (particulièrement désavantageux pour les petits Etats).

Annexe 2

DTS et QUOTES-PARTS

Le renminbi dans le DTS

En 2016, la Chine présidera le G20. On sait, par les déclarations réitérées de représentants chinois, l'intérêt qu'elle porte au rôle que pourrait jouer le DTS dans le Système Monétaire International.

Actuellement, 4 monnaies (\$, €, £, Yen) composent le panier du DTS.

La Chine souhaiterait y inclure le renminbi.

Pour l'heure, le renminbi ne remplit pas encore entièrement les trois fonctions traditionnelles attribuées à la monnaie :

- unité de compte
- moyen de paiement et d'échange
- réserve de valeur.

Si les Autorités chinoises poursuivent leurs progrès sur la voie de la libéralisation du renminbi, on peut se demander si en 2016, quand la Chine présidera le G20, le renminbi ne pourrait pas être inclus dans le panier de monnaies du DTS.

Quotes-parts

Pour que la réforme du FMI décidée à l'unanimité des Chefs d'Etat en 2010 soit adoptée, 85 % des voix sont nécessaires. Or, comme les Etats-Unis en détiennent 17,6 %, ils disposent d'un veto dont le Congrès américain fait usage essentiellement pour des motifs de politique intérieure. Les Républicains ne veulent pas avaliser une décision prise par le Président Obama !

Il en résulte des frustrations, notamment dans les pays émergents.

C'est une des raisons qui a décidé les Chinois à exclure le droit de veto dans les statuts de l'AIIB.

La distribution des quotes-parts ne reflète plus la réalité du monde actuel. Est-il encore justifié que la quote-part des Etats-Unis au FMI soit de 17,6 % tandis que celle de la Chine n'est que de 6,3 % ?

Ces inégalités de traitement et l'absence de volonté pour les corriger sont une des raisons pour lesquelles les pays émergents sont tentés de s'émanciper du cercle des Organisations existantes et d'en créer de nouvelles en parallèle (Initiative de Chang Mai, AIIB, etc.).

La Chine commence à héberger les sièges de plusieurs de ces nouvelles organisations :

- L'OCS (Shangaï)
- La Banque de Développement des BRICs (Shangaï)
- L'AIIB (Pékin).

Annexe 3

R C E P

Regional Comprehensive Economic Partnership
ou Accord de Partenariat Economique Régional Intégral

Les négociations sur le RCEP, lancées par l'ASEAN en 2012, ont vraiment commencé en 2013, avec l'objectif de les terminer en 2015.

Le RCEP regroupe 16 pays :

- les 10 pays de l'ASEAN
- et
- les 10 pays de l'ASEAN + 6, soit : la Chine, le Japon, la Corée du Sud, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Inde.

Les Etats-Unis n'en font pas partie, mais ils pourraient adhérer à l'issue des négociations – comme d'autres pays d'ailleurs.

Si le RCEP atteint ses objectifs, il constituerait une des plus grandes zones mondiales de libre-échange (3 milliards d'habitants, soit 45 % de la population mondiale, et plus de 40 % du commerce mondial).

Les objectifs du RCEP sont moins ambitieux que ceux du TPP. Il entend tout de même incorporer les biens, les services, les investissements, la coopération technique, la propriété intellectuelle, le droit de la concurrence et le règlement des différends.

Le RCEP qui regroupe des pays de niveaux de développement différents se veut flexible pour permettre aux pays moins développés de rejoindre progressivement les standards des pays plus développés.

Le RCEP a le mérite de consolider les accords préférentiels conclus antérieurement.

Les partenaires du RCEP reconnaissent à cet accord le mérite de placer l'ASEAN au centre de l'architecture de l'intégration régionale.

Il est difficile d'évaluer les probabilités de succès des négociations du RCEP. Elle se poursuivent. La Chine semble y prendre une part active.

Annexe 4

A P E C

(Asia Pacific Economic Cooperation)

L’APEC a été créée en 1989, en tant que forum informel de discussion pour faciliter la croissance économique, les échanges commerciaux et la coopération des pays de la région Pacifique, en raison de leur interdépendance croissante.

L’APEC : 21 pays membres* représentant 2,6 milliards d’habitants, 60 % du PIB mondial et 47 % du commerce mondial.

En 1994, l’APEC a été chargé de libéraliser le commerce et les investissements, réduire les tarifs et restrictions aux échanges à l’horizon de 2010 pour les pays plus développés de la zone, et de 2020 pour les autres.

Même si l’APEC ne prend pas de décisions contraignantes, ses engagements sont assez significatifs.

La constitution de blocs économiques en Europe (UE) et en Amérique du Nord (NAFTA) ne fut pas étrangère à la création de l’APEC.

Depuis 1995, les Chefs d’Etats se font conseiller par un « *Business Advisory Council* » dans lequel siègent des représentants de l’économie privée.

La première réunion des Chefs d’Etats de l’APEC a eu lieu en 1993, à l’instigation du Président Clinton, en tournée en Asie pour débloquer *l’Uruguay Round*.

Au dernier Sommet de l’APEC en novembre 2014, le Président XI Jinping a donné un élan nouveau à cette Organisation en proposant d’étudier au plan stratégique le projet FTAAP – rival du TPP – dans un délai de 2 ans.

L’initiative est habile, car ce sont les Américains qui, en 2004, avaient lancé l’idée du FTAAP dans le cadre de l’APEC.

Le cadre du FTAAP est plus adéquat que celui du TPP puisque tous les grands partenaires y sont représentés : Chine, Etats-Unis, Japon, Russie, avec l’Inde comme observateur.

* Australie – Brunei – Canada – Corée du Sud – Etats-Unis – Indonésie – Japon – Malaisie
Nouvelle-Zélande – Philippines – Singapour – Thaïlande – Chine – Hong-Kong – Taipei chinois
Mexique – Papouasie-Nouvelle Guinée – Chili – Pérou – Russie – Vietnam

L’Inde n’est pas membre de l’APEC car elle ne borde pas le Pacifique mais elle a un statut d’observateur.