

## *DEFENSE & STRATEGIE*

### **Sommaire**

**Editorial : Une situation internationale instable**  
Patrice Buffotot p 2

**Washington's Putin Obsession.**  
Michael Brenner p 4

**Compte rendu de « Zbigniew Brzezinski. Stratège de l'empire »** de Justin Vaïsse -  
Jean Klein p 17

**Après Varsovie : l'OTAN au sommet de ses contradictions.**  
Hajnalka Vincze p 20

**Accords de libre échange : Où en sommes nous en cette fin 2016 ?**  
Bertrand de Kermel p 38

**Notes de lecture** p 71

Barral, (Pierre-Emmanuel). *Les grands théoriciens des relations internationales. 100 auteurs majeurs.* (2015)

Badie, (Bertrand). *La diplomatie de connivence. Les dérives oligarchiques du système international.* (2013)

*Nous ne sommes plus seuls au monde. Un autre regard sur l'ordre international* (2016)

Revue électronique publiée par l'  
**Observatoire Européen de Sécurité**

## EDITORIAL

### Une situation internationale instable

Alors que nous publions le numéro 40 de *Défense & Stratégie*,<sup>1</sup> la situation internationale devient de plus en plus instable que ce soit au Moyen-Orient, en Afrique ou en Asie. On assiste en même temps à un changement d'un grand nombre de responsables politiques du monde occidental : C'est le cas du Premier ministre britannique, David Cameron, qui après le succès du « Oui » au référendum en juin 2016 sur le Brexit, annonce sa démission qui sera effective le 13 juillet. C'est ensuite l'élection de Donald Trump le 8 novembre qui entrera en fonction le 20 janvier 2017. L'arrivée à la Maison Blanche d'un homme d'affaires suscite des interrogations chez de nombreux analystes. En effet, n'étant pas membre de l'élite traditionnelle de Washington, Trump désarçonne par ses déclarations outrancières et démagogiques. C'est le Président français, François Hollande, qui annonce le 1<sup>er</sup> décembre qu'il ne se représentera pas aux prochaines élections présidentielles et quittera donc l'Élysée en mai 2017. C'est enfin la démission du président du Conseil italien Dino Renzi en Italie le 7 décembre après son échec au référendum du 4 décembre dernier. Ces changements ne peuvent qu'accroître les incertitudes dans la gestion des crises actuelles et celles qui surviendront à l'avenir. Cette « valse » des responsables politiques témoigne de la volatilité d'une opinion publique en plein désarroi.

Aux Etats-Unis, on assiste depuis quelques années au renouveau d'une perception aiguë de la menace russe. Michael Brenner, professeur à l'université de Pittsburgh, après avoir rappelé les variations de la pensée stratégique des Etats-Unis durant la guerre froide, retrace l'évolution de la politique américaine depuis la disparition de l'Union soviétique aussi bien pendant la période de Boris Elstine qu'après l'accession au pouvoir de Wladimir Poutine qui s'attache à restaurer la place de la Russie dans le système international et n'hésite pas à rompre avec la politique de son prédécesseur jugée trop complaisante à l'égard des Etats-Unis et du monde occidental. La question qui se pose est de savoir si la nouvelle administration que Donald Trump va mettre en place sera

---

<sup>1</sup> Le premier numéro est sorti en mars 2002. Il est possible de consulter l'ensemble des numéros sur le site de la revue :

[www.revuedefenseetstrategie.fr](http://www.revuedefenseetstrategie.fr)

capable d'avoir une approche dépassionnée à l'égard de la Russie et de mettre fin à un affrontement dangereux.

Il nous a semblé important d'ajouter à cet article le compte rendu par Jean Klein de l'ouvrage de Justin Vaïsse sur « *Zbigniew Brzezinski. Stratège de l'empire* ». C'est que la vision du monde de l'ancien conseiller pour les affaires de sécurité du Président Carter tend à conférer aux Etats-Unis une position dominante dans la zone eurasiatique qualifiée jadis de « cœur du monde » par le géopoliticien britannique, Halford Mackinder. Elle semble avoir inspiré dans une certaine mesure la politique prônée par les « néo-conservateurs » américains et leurs épigones européens depuis plus d'une décennie.

C'est en cette période de crises que l'idée de la défense européenne redevient d'actualité, du moins dans les discours de certains responsables politiques, notamment depuis le sommet de l'OTAN à Varsovie, les 8-9 juillet 2016. Hajnalka Vincze aborde cette question dans son article. Elle fait valoir que derrière une unité de façade de nombreuses divergences sont apparues, non seulement entre les Américains et les Européens, mais aussi entre les Européens eux-mêmes. Alors que les Américains souhaitent voir s'édifier un pilier européen de l'Alliance, les Européens devraient saisir l'opportunité pour décider d'une politique plus autonome. Aux yeux de l'auteur, les Européens ont le choix entre deux grandes options : soit se rallier à la ligne dure de l'OTAN et s'en remettre au Président américain pour garantir leur sécurité ; soit, se doter des moyens nécessaires pour affirmer leur autonomie stratégique et élargir ainsi leur marge de liberté. La question est de savoir si les responsables politiques européens auront le courage d'emprunter la seconde voie.

La globalisation de l'économie est à l'origine de troubles socio-économiques et politiques dans de nombreux pays du monde occidental comme l'atteste le désaveu des responsables politiques lors des dernières élections. Bertrand de Kermel fait le point sur les enjeux des accords dont les négociations ont été entamées en 2014 et qui tendent à favoriser le libre échange entre les grandes zones économiques (Etats-Unis, Canada, Union européenne, Asie). Il souligne l'opacité de ces négociations et met en garde contre le jeu des Etats-Unis et des entreprises multinationales dont l'objectif est de faire triompher une mondialisation conforme à leurs intérêts sur la totalité de l'économie de la planète. Les enjeux économiques mais aussi stratégiques sont immenses et l'avenir de nombreux pays se joue dans ces négociations.

Patrice BUFFOTOT

## Washington's Putin Obsession

### Michael Brenner

Professor of International Affairs, Emeritus  
University of Pittsburgh

#### *Official Washington is obsessed with Vladimir Putin.*

So, too, is America's entire political class. President Obama, speaking at the United Nations General Assembly in October, stated without qualification that “In a world that left the age of empire behind, we see Russia attempting to recover lost glory through force....If Russia continues to interfere in the affairs of its neighbors, it may be popular at home. It may fuel nationalist fervor for a time. Over time, it's also going to diminish its stature and make its borders less secure.”<sup>2</sup> Secretary of Defense Ashton Carter seconded the President, claiming that “with its violations of Ukrainian and Georgian territorial integrity, its unprofessional behavior in the air, in space, and in cyberspace, as well as its nuclear saber rattling - all have demonstrated that Russia has clear ambition to erode the principled international order.”<sup>3</sup>

The Pentagon has put Russia at the top of its list of national security threats – four places above the Islamic State, responding with its comprehensive plan to expand the deployment of heavy weapons, armored vehicles and troops on rotating assignment to NATO countries in Central and Eastern Europe. A battery of policy papers emanating from Washington's eminent think tanks paint a dire picture of Russia's intentions and call for a more forceful American response in Europe and in Syria. Their timing is indicative of an orchestrated campaign to press the next incumbent

---

<sup>2</sup> President Barack Obama, Address to the United Nations General Assembly 71<sup>st</sup> Session, September 20, 2016

<sup>3</sup> Secretary of Defense Ashton Carter, Speech at Oxford University, September 9, 2016

in the White House to act on her tough rhetoric and to supplant Obama's allegedly meek approach with a more confrontational strategy. Within the wider foreign policy community, there is no significant opposition voiced to this chest-thumping. The same holds for political circles generally.

### **Background**

To make sense of this phenomenon, we need to step back and look at the evolution of American strategic thinking since the Cold War's end. Most striking is the continuity and uniformity. Six successive administrations headed by four different Presidents have dedicated America to accomplishing the same ends. They have been: promote the extension of a globalized world economy grounded on neo-liberal principles as far as possible; foster democratic political systems for the long-term headed by leaders sympathetic to Washington's philosophy and leadership; stress the latter when forced to choose in the short-term; isolate and bring down any government that actively resists this campaign; and maintain the United States' dominant position as rule-setter in international organizations.

The horror of 9/11 forced some modification in the modus of this strategy insofar as it announced a unique threat which the country's political leadership countered by calling for the aggressive deployment of military force under the rubric of the "war on terror." Its application only became divisive when advertised deceitfully and led to embarrassing failure – in Iraq. The collective effort to blur that reality, along with the implicit agreement to renounce the idea of holding anyone or group accountable, has voided the experience of any lessons learned. Once accomplished, the mission of induced amnesia managed to dull the whole experience in the evanescent collective American memory; the "war on terror" has proceeded uninterrupted on the rails laid down in 2001.

The much publicized Obama deviations from the Bush approach do not amount to much. Its foundation pillars remain firmly in place. True, Obama has not repeated the Iraq intervention. But in fact there has been no opportunity or plausible reason to repeat it. To take military action against Iran was always irrational since any threat from that quarter was intangible and indirect. Too, the consequences would be intolerable for all but the hard-core devotees of American expansionism. Elsewhere, America has moved aggressively using drones, Special Forces and political

pressure to suppress a wide range of “bad guys” who may or may not be terrorists, or threats to the U.S. They include Mali, Chad, Niger, Libya, Philippines, Somalia, Yemen, Iraq-again, Syria, as well as those old stand-byes Afghanistan and Pakistan. In Libya, Obama managed to create chaos on a scale that even exceeds Iraq without putting American boots on the ground. A few are there now that the country has become a Club Med for the Islamic State, al-Qaeda and other jihadist groups of native origin.

All of these positions are approved by nearly the entire foreign policy establishment – Republican or Democratic. Only Syria is an exception insofar as there are those who would like to see a large American military engagement to unseat Assad. There is a lot of hot air blown on this question. However, the reality is that there is no method for the United States to intervene without paving the way for a Salafist takeover of the country. That is not an outcome which any incumbent of the White House could tolerate. Moreover, Americans are not prepared for a repeat performance of Iraq. Public aversion to new military actions should not be interpreted as some kind of psychological retrenchment from international engagements or activism abroad. Most Americans remain wedded to the idea that the nation has global obligations and interests that require it to exert influence and confront challengers.

What stands out from this summary review is the degree of consensus among those who pay attention to foreign policy and especially among those who may hold positions of responsibility in a new administration. Given that paramount reality, there is little reason to expect more than slight modifications in existing policies. The fact that those policies are sterile and/or manifest failures does not change that logic. For independent thinking is a rarity these days; the mainstream media (MSM) have set aside all skeptical instincts out of timidity, careerism and profit maximizing; and, on the Middle East, there are powerful domestic political interests that press hard, in private as well as public, in favor of the status quo fortified by more muscle applied to Iran and Syria. None of this is altered by Donald Trump’s election.

### **The Strategic Context**

Where does Russia fit into this picture? During the Yeltsin years, Russia was viewed as a non-factor in the broad strategic picture. It had neither the capability nor the will to assert itself. That suited Washington perfectly. It allowed the United States to pursue its

program of unifying all of Europe on its own preferred terms; it removed Moscow as a possible source of obstruction in the European geo-political arena, the United Nations Security Council, and in the Middle East; and it implicitly confirmed the ideological political triumph in the Cold War that had cleared the way to implementing the American design for arranging the affairs of the world.

That rosy picture began to change with the rise to power of Putin. It was soon apparent that he was a leader of a different breed, devoted to building a strong state – a project with a more nationalistic approach to the country's external relations following in its train. The full implications became apparent in 2008 in the Ossetia crisis. We should recall that, at the time, the Bush administration was pushing hard for Ukraine and Georgia to join NATO. A fence was to be built around Russia to ensure that it remained diminished and constrained – whatever was happening internally. The American encouraged and facilitated attack on Southern Ossetia was conceived as a step toward that goal – a step whose repercussions were unforeseen.

The fierceness of Putin's response surprised Washington despite clear signs that he would not accept such a *fait accompli*. By deed as well as in articulate words, Putin had thrown down the gauntlet. The message was unmistakable: Russia could not submit to the marginal place and passive role that it had been assigned by Washington-led West. It would use all the means at its disposal to thwart the American project unless there were an accommodation of Russia's interests and ideas for managing the global system. The United States, in turn, labeled Russia as unreasonably obstinate - an obstructionist. Worse, it progressively came to be viewed as a latent threat to specific American aims.

### **The New Cold War**

2008 was the starting point of the New Cold War. Everything that has followed – from Ukraine to Syria to military maneuvers – flowed logically from the incompatibility of American and Russian world views there demonstrated. The 2014 coup in Kiev transformed the latent into the manifest. Putin's intervention in Syria eighteen months later gave it concrete meaning in a wider scope.

Washington under Bush had pressed very hard for the inclusion of Ukraine and Georgia into NATO— prevented only by hesitations from some West European governments (Germany above all) sensitive to Russia's concerns about being encircled. The United States remains officially committed to that expansion of NATO to this day. From Moscow's vantage point, NATO in the post-Cold War era looks to have as its main purpose the exclusion of Russia from the main arena of European affairs. That dismay has been ignored or rejected. On Russia, as on Syria, there exists a uniformity of thinking among American political elites grounded in a simplistic narrative wherein we wear the white hats and Putin is depicted as wearing a black hat with the discernible imprint of a Red Star. However divorced from reality these images are, they are taken as given truths.

Now, tensions between Moscow and the West have risen to dangerous levels. Most in American policy circles see that as an inescapable outgrowth of Putin's audacious designs and reckless methods. Indeed, some welcome it – arguing that Russia's reversion to nationalism and autocracy makes it inherently hostile to the West and its enlightened vision of the international order. Prominent among them are those who since 1991 have set as a cardinal national goal the permanent subordination of Russia within international structures shaped and directed by the West. Putin's balking cast him as an enemy of the United States. For by this line of thinking, peace and stability in Europe are predicated on winning this struggle. That means isolation, restricting Russian influence of any kind anywhere on the continent or in the Middle East, and eventually supplanting him with someone more pliable who is prepared to accept that country's predestined place in the envisaged *Pax Americana*. Political developments in the Ukraine, the seizure of Crimea, the fighting in the Donetsk basin have created the occasion for this contest to take on dimensions of a full-blown geopolitical conflict.

Obama personally has committed the United States to as tough a line on Russia as a rational person could. If truth be told, American policy-makers were far more comfortable with Yeltsin's enfeebled, declining, oligarch ridden and compliant Russia than they have been with Putin's Russia. For Donald Trump, history doesn't exist. It does for those who will be advising him; none of them have dovish DNA.

The depth of American commitment to putting Putin's Russia in its place is evinced by the manner in which it has segregated the Russia dossier from thinking about the relationship with China. Objectively speaking, Russia is important for three reasons: it is a major presence in the European geopolitical space; it has considerable military capability along with a demonstrated will to deploy it; and it is contiguous to and experienced in the greater Middle East where it has serious national interests. However, Russia today is not the global power that it was in Soviet days.

China, by comparison, is well on its way to becoming a world power. It has now and is expanding all of the requisite assets: economic, military and political. China also has an ancient history of seeing itself as the center of the world (The Middle Kingdom) that is closely associated with its self-image of exceptionalism and superiority. Hence, every reasonable observer recognizes that the future shape of world affairs will be determined primarily by the terms of an evolving relationship between the United States and China. Everything else we do should take that into account.

The inner logic of this situation points to the conclusion that Washington should bend its efforts toward the maintenance of as cordial relations with other powers as possible, and to avoid unnecessarily alienating or antagonizing them. Its credibility and authority, as well as its tangible power, dictate that it follow that maxim. In regard to Russia, Washington is doing the exact opposite. Instead, it seems inclined to pick fights wherever the opportunity presents itself – especially with Moscow. That is a sign of insecurity – not confidence. It is counter-productive behavior from the perspective of long-term national interests. It serves emotional needs rather than political needs. It perpetuates an unthinking commitment to an unrealistic conception of what the United States is, and what it can accomplish in the world – one that is becoming a growing liability as the disparity widens between illusion and reality.

The real question is not whether American policy toward Russia will become more belligerent (it cannot without risking outright war). Rather, it is: will there be persons in the new administration ready to take a dispassionate view of Russia and move us off the current confrontational track? At the moment, there is no evidence of any. Indeed, the atmosphere is redolent of the 1950s in its stark imagery, self-righteousness, bellicosity and Manichean perspective. The only thing missing is a justification.

Will President Trump and his administration be cognizant of the imperative to engage in this kind of probing reappraisal? We see no indications of such an inclination. Indeed, quite the opposite.

To elaborate on this answer, let us note two cardinal differences between the New Cold War and the Old Cold War. First, the current high decibel condemnation of Moscow's alleged machinations is more an elite phenomenon, led by the security Establishment, than it is an expression of popular outrage. The negative view of Russia, and Putin personally, so assiduously cultivated by Obama, the wider political class and the MSM does not translate into a pervasive fear or hatred. The dread evoked by the Red Menace that marked the Cold War remains dormant. (That is even true in Europe as well except for the Poles and the Baltics). That state of sentiment allows Washington to be rhetorically aggressive, and to take the much publicized steps of building up NATO forces around Russia's periphery. However, any action that is seen as actually raising a risk of direct conflict will be hard for the White House to sell.

The other noteworthy difference from the original Cold War is that today the two parties are operating in highly fluid diplomatic environment where there are no agreed rules of the road, no recognized political boundary markers and wherein the United States as the manifestly dominant power does not accept either the legitimacy or inevitability of Russia's presumption to the status of a consequential, independent minded power. Uncertainty, therefore, is the hallmark of their relationship – and the occasions for misunderstanding and accidents grow accordingly.

## **Syria**

Syria encapsulates that state of affairs. The strains engendered by Russia's intervention stem not just from their divergent objectives or Washington's irritation at Putin's impromptu party-crashing. Those elements of friction were exacerbated and magnified by the combination of American shock at Putin's bold action and both parties' hazy notion of what a satisfactory outcome might look like. The surprise in Washington was two-fold: one, the Obama people had no idea that Moscow was planning such a decisive move (yet another addition to the long list of Intelligence failures); and, two, the skill and technical attributes on display. Power project of this kind was not visualized.

It has shaken up the Pentagon, Obama's foreign policy team, and the entire Washington foreign policy community. The over-reaction

is explainable – in part – by the shock factor. Over time, unease has crystallized into antagonism. Russia, seen through a glass darkly, now appears as an existential threat – that is, a threat to American strategic purposes by its very existence and political persona.

The sudden Russian intervention into Syria exacerbates every one of the contradictory elements in Washington's various, unintegrated Middle East policies. That is one reason for the unexpected moves by Putin are deeply unsettling and resented. They not only add a major variable, but that factor also involves a self-willed player ready and able to take initiatives which are not predictable or easy to counter. An already roiled field of action is thereby rendered even more turbulent by orders of magnitude. Another, related reason is that since the United States has no comprehensive strategy, the repercussions of the Russian actions, military and political, are generating a piecemeal reaction that makes it almost impossible to gain any intellectual or diplomatic traction in each individual policy sphere.

The highly effective air campaign, coupled with the Russian coordinated ground campaign, has transformed the situation both militarily and politically. Yet, one would hardly notice that salient truth by limiting oneself to American sources. There has been a virtual blackout about those accomplishments. Rather, we are submitted to a steady drumbeat of criticism that Russia has not concentrated on ISIL (as if al Qaeda were now a “good guy” and as if Moscow has not taken the initiative in striking at ISIL's critical oil commerce, in collaboration with Turkey, which for a year American forces studiously avoided striking). Exaggerated claims are made daily about civilian casualties from Russian air strikes – without reference to the tens of thousands killed by the US in its military interventions in the region – including its full and tangible backing of Saudi Arabia's homicidal assault on Yemen. Putin's diplomatic efforts are derided, and tentative agreements betrayed, although they are more realistic and promising than anything the Obama people have initiated. And Washington spokesmen – President Obama included – trip over themselves to make insulting remarks about Putin personally.

This type of behavior smacks of wishing thinking. That is most evident in the repeated forecasts by American officials and pundits that Putin will be unable to sustain his intervention in Syria because of the negative political fall-out domestically. They affirm with confidence that Russia's wobbly economy, weakened by sanctions

and the drop in oil prices, will suffer from the outlays for military engagement in Syria with intolerable consequences for Russians' standards of living. The expected outcry of protest would be aggravated by the spectacle of coffins arriving from the battlefield à la Afghanistan. So we are told repeatedly by Samantha Power at the U.N., Deputy National Security Adviser (and novelist) Ben Rhodes, and numerous others. Scenarios of this sort, of course, have no grounding in reality. Facilitated by the ignorance of even senior policy-makers about Russia and Putin, they do serve the purpose of postponing the moment of reckoning with uncongenial realities. "The sky is falling – over there" motif applied to Moscow is immature, irresponsible – and ultimately dangerous.

Taken together, these reactions to Putin's move into Syria form a pattern of avoidance behavior reflecting insecurity and anxiety about the sudden arrival on the scene of unexpected rival. The kinds of conceptual adjustments indicated by the Russian intervention touch on highly sensitive questions of America's status and mission in the world which its political elite is unprepared to engage. This is foreign policy by emotion, not by logical thought.

A level-headed interpretation of Putin's policy in Syria would focus on these elements: the failure of Washington to prevent violent jihadist groups from exploiting the rebellion against Assad to advance their own program hostile to the United States; the absence of a countervailing force ideologically acceptable to it; the threat posed to Russia by the expansion of terrorist groups that have Russian affiliates and that have recruited large numbers of fighters from Chechnya and elsewhere; and the opportunity that Putin has opened to find a resolution that squares the circle of our opposing both Assad and the Salafists.

Donald Trump's remarks about Syria have been disjointed and incoherent. The intrinsic dilemmas remain.

## **Conclusion**

That attitude, though, would entail an agonizing reappraisal of the foundation stones of American strategy set in place over the past fifteen years. It also would require modifying the prevailing view of Russia as an intrinsically aggressive state challenging the West from Ukraine to the Middle East, and of Putin as a thug. The American foreign policy Establishment has no aptitude for doing that. Indeed, they give every appearance of not having read or heard Putin's

elaborate and candid exposition of a world view that could serve as a fruitful basis for a fruitful Russ-American dialogue.<sup>4</sup>

The refusal to engage Putin in a wide-ranging exchange is disheartening and instructive. The Russian leader is rational person, a highly intelligent person, and one who has elaborated at length and in remarkably coherent form his conception of what an international system for the 21<sup>st</sup> century should look like. He has detailed rules-of-the-road, mechanism and methods. Yet, Obama has treated Putin as a pariah.

The sensible approach might be for a President to sit down alone with Putin and introduce an open-ended session by putting to him the question: ‘What do you want, Vladimir?’ Putin would be delighted to expound an articulate response. One could hope that Obama himself, or his successor, would go beyond the exclamation: ‘Let me tell you something. The United States of America is the most powerful nation on Earth It’s not even close Period. It’s not even close.’<sup>5</sup>

Donald Trump has suggested that he is ready to sit down with Putin and try to cut a deal. He will be under tremendous pressure not to be so accommodating. As to what he might offer, and what might emerge from such a meeting, is anybody’s guess. We are not in a position to as much as speculate since we do not know who will be briefing or who will be whispering in his ear were such a tete-a-tete to take place.

Finally, a change in the tack that the United States has taken toward Russia requires facing down Republican Congressional leaders and the neo-conservative/R2P (Responsibility to Protect) alliance that agitates fiercely for confrontation with Moscow. The Obama White House has recoiled at the very thought of this last. I personally doubt that Trump has the steel to do that either.

\*

---

<sup>4</sup> Putin’s latest formulation was presented in an address to the Valdai International Discussion Club: ‘The Future in Progress: Shaping The World of Tomorrow’ October 27, 2016. See also his address to the Duma on March 10, 2014 at the time of the Crimea crisis.

<sup>5</sup> President Barack Obama State of the Union Address January 12, 2016

## *Note additionnelle sur l'élection de Donald Trump*

### **The Trump Revolution**

What does this upheaval mean for the country's foreign policy? No one knows. Certainly not Donald Trump. A lot of time is being spent parsing his millions of words in an effort to discern the direction he will take at home and abroad. That is largely a waste of time. For the views that he has expressed over the past 18 months do not represent settled thought derived from serious consideration of matters. They simply reflect whatever passed through his head as he has caught snippets from Fox News. Now, he confronts reality and the pressures from appointees, supporters, Congressional leaders and host of lobbies keen to impress their agenda on him.

Reality will prevail only exceptionally. Trump is prey to manipulation by the very dogmatists, demagogues and amateurs who have been drawn to him. His own prejudices will be exploited to the hilt. The immediate and most radical impact will be felt at home. The Trump people, in alliance with a Republican Congress, will move swiftly to drive a radical, reactionary program.

Internationally, there likely will be more prudence. The world out there is scary. In good part, that is because it is uncontrollable. Trump himself never expected to be President. He is emotionally as well as intellectually unfit for it. As the election got closer, his nerves began to show the stress – insomnia, loss of appetite, lapses of concentration.

Trump's cautionary survival instinct will kick in. Language will be more conciliatory, manner less bellicose, metaphors less vivid. The media will oblige by heralding the "new Trump" whose inner statesman was always there albeit hidden during the campaign. Does that imply the 'domestication of Donald Trump?' Don't bet on it.

We all know the old saying: "Everything must seem to change in order that everything remains the same." Under Trump it should will be amended: "Everything must seem to be the same so that all can change." "Can" does not mean "will." We have entered terra incognita without navigational aides or a steady hand at the helm.

The United States ushers in a new Presidency by displacing thousands of the highest Executive Branch officials. It does,

though, leave in place the uniformed military and Intelligence services. Moreover, the wide and deep consensus among members of the foreign policy community points to a continuity of both strategy and policies. This conforms to precedent. Viewed in historical perspective, it is striking that shifts by Washington, and hence adjustments required of other powers tend to be marginal. Think of the Cold War. Premises and purposes varied ever so slightly between Harry Truman and Ronald Reagan. Events more than leaders were the primary cause of significant alterations in its modalities. Stalin's death, the Berlin Wall, the Cuban Missile Crisis (above all), Vietnam, the 1973 complex of Middle East crises, the fall of the Shah, Afghanistan and then – finally and conclusively – the arrival in the Kremlin of Mikhail Gorbachev.

The post-Cold War era has witnessed similar continuity.

America's political class is haunted by what has happened and obsessed by speculation as to its implications. Already the air is full of words intended to explain the former and to offer forecasts about the latter. Most will be premature since a state of emotional turmoil is not conducive to clear thinking. Still, this should not be a complete surprise – except in the sense that the final outcome was not predicted by the pollsters. Being off by a few percentage points is nothing compared to having missed the signs of the bigger phenomenon. The causes of the American political system's unraveling are multiple and tangled together:

a) The failure to pay them due attention was itself symptomatic of a political culture that has degenerated progressively over the past few decades. Public discourse lost coherence, norms that set boundaries of the permissible in content and language were erased, the media lost their way in the maelstrom of the wider, celebrity-focused pop culture, and the leaders of institutions – private, professional, and public – abrogated their responsibilities as de facto custodians of intellectual and political integrity.

b) America's political elites betrayed the people. Republicans shredded the post-WW II consensus on the parameters of public policy and governance; they abandoned the basic civility that is a critical part of the software of democracy; they indulged the haters and racists of the Tea Party by entering into a merge-and-acquisition deal; and they embraced fully the emerging plutocracy. Democrats ignored the magnitude of the challenge; appeased it out of meekness, lack of belief in their own traditional values, and the promotion of superficial careerists to positions of party leadership;

selling out their natural constituents for access to big donors; and then tied their fate to a fatally flawed candidate.

c) America's elites and political class generally either encouraged or passively acquiesced in the transformation of American society from one characterized by openness, opportunity, economic fairness and decency, and legal equality into one whose distinguishing features are gross inequality, social rigidity, economic insecurity, and privilege for that stratum with the financial means and clout to game the system. Thereby, they discredited the so-called "American Dream" – the package of beliefs so central to both individual self-esteem and the civic contract.

d) America's elites and political class have worked overtime since 9/11 to sow fear and anxiety among the populace. That has exacerbated greatly the emotional insecurities stemming from the other socio-econ-cultural conditions noted above. The country has been living in state of collective psychosis associated with the "War On Terror." That has helped to prepare the psychological ground from the irrational behavior that reached its climax with the election of Donald Trump.

November 14, 2016

*Il nous a semblé important pour éclairer l'article de M. Brenner sur la perception de la menace russe par les Américains de rendre compte de l'ouvrage de Justin Vaïsse consacré au rôle joué par Z. Brzezinski dans l'élaboration de la politique étrangère américaine pendant la guerre froide et à sa vision géopolitique de la place des Etats-Unis dans le monde après l'effondrement de l'ordre bipolaire*

« *Zbigniew Brzezinski. Stratège de l'empire* » par Justin Vaïsse - Paris, éditions Odile Jacob, 2015, 422 pages.

Par  
Jean Klein  
Professeur émérite à l'Université de Paris 1 (Panthéon-Sorbonne)

Ce livre procède d'une thèse d'habilitation à diriger des recherches et se présente comme un modèle de biographie politique. L'auteur, qui est historien de formation et a enseigné à Sciences Po et à l'Université Johns Hopkins, a eu la bonne fortune de rencontrer Zbigniew Brzezinski à l'époque où il était directeur de recherche à la Brookings Institution de Washington, de 2007 à 2013. Les relations étroites qu'il a nouées avec lui et la possibilité d'accéder à ses archives personnelles l'ont incité à concrétiser un projet auquel il avait songé dix ans plus tôt : mettre en évidence le rôle des personnalités universitaires qui avaient incarné le renouvellement intellectuel, sociologique et politique de la diplomatie américaine pendant la guerre froide et supplanté dans une certaine mesure les membres de l'establishment traditionnel.

Dans cette nouvelle élite, Henry Kissinger avait retenu l'attention par ses travaux sur les stratégies nucléaires dans le cadre du Center for International Affairs de Harvard avant de devenir conseiller pour les affaires de sécurité de Richard Nixon, puis Secrétaire d'Etat dans l'Administration Ford. Son collègue, Z. Brzezinski, fils d'émigrés polonais, s'était imposé de son côté comme un analyste rigoureux du système soviétique et se souciait également de peser sur les décisions de son pays d'adoption, notamment dans le domaine des relations Est-Ouest. Ainsi il plaidera avec constance en faveur d'une « politique d'engagement pacifique » dont l'objectif était de créer les conditions d'un relâchement du contrôle de

l'URSS sur les pays satellites et de favoriser ainsi leur émancipation à terme.

Mais Z. Brzezinski ne s'est pas cantonné dans la défense d'une politique tendant à la libération des nations captives d'Europe centrale et orientale. Tout au long de sa carrière, il a nourri des ambitions plus vastes et s'est attaché à l'élaboration d'une stratégie globale dont la visée était la préservation de la position dominante des Etats-Unis sur « le grand échiquier » du monde. A cet égard, le titre de « stratège de l'empire » que lui attribue Justin Vaïsse est parfaitement justifié. Il reste à se demander si Z. Brzezinski a su faire prévaloir ses vues auprès des décideurs dont il était proche et si sa vision d'un ordre mondial placé sous le double signe d'un « humanisme planétaire » et du « réalisme de la puissance » se reflète dans la politique menée par le président Carter à l'époque où il était son conseiller pour les affaires de sécurité.

Pour répondre à ces questions, le livre de Justin Vaïsse est une source d'informations irremplaçable. L'auteur retrace avec minutie le parcours universitaire et politique de Z. Brzezinski et brosse de lui un portrait qui éclaire les multiples aspects de sa personnalité. Ainsi, son anticommunisme plonge ses racines dans le souvenir des épreuves subies par sa patrie pendant la seconde guerre mondiale et ne pouvait que se perpétuer après l'assujettissement de la Pologne au pouvoir soviétique. Toutefois, ses préventions contre l'URSS et son appartenance au camp des « faucons » selon la terminologie de l'époque, ne l'ont pas détourné d'une approche pragmatique dès lors qu'il s'agissait de pratiquer la coexistence pacifique avec l'adversaire idéologique et d'exploiter les ressources de la diplomatie pour mettre un terme à la guerre froide. Enfin, Justin Vaïsse s'attache à donner une vue d'ensemble des contributions scientifiques de Z. Brzezinski à l'analyse des relations internationales et décrit les fluctuations de ses engagements politiques, en mettant l'accent sur le rôle qu'il a joué dans l'élaboration de la politique étrangère américaine. En conclusion, il estime que le bilan de son action est positif tout en prenant ses distances par rapport à certaines de ses initiatives et en ne dissimulant pas les controverses qu'elles ont suscitées dans les milieux intellectuels et politiques, aussi bien aux Etats-Unis que chez leurs alliés.

Les conceptions géopolitiques de Z. Brzezinski mériteraient une discussion approfondie mais la dimension d'une note de lecture ne se prête pas à cet exercice. En tout cas, si on se préoccupe de l'avenir des relations entre l'Europe et la Russie, on ne saurait ignorer les recommandations qu'il formule dans son livre « *Le grand échiquier* »<sup>6</sup> pour consolider « la victoire des Etats-Unis dans la guerre froide » et leur conférer une position dominante dans la zone eurasiatique qualifiée jadis de « cœur du monde » par le géopoliticien Halford Mackinder. Il est clair que l'application d'un tel modèle ne serait pas de nature à faciliter la gestion de la crise ukrainienne et risquerait de compromettre l'instauration d'un nouvel ordre de sécurité sur le continent européen. C'est dire l'actualité du livre de Justin Vaïsse dont on ne saurait trop recommander la lecture à tous ceux qui s'interrogent sur les enjeux du débat transatlantique et s'inquiètent des dérives du néo-conservatisme américain.

\*

---

<sup>6</sup> Zbigniew Brzezinski, *Le grand échiquier. L'Amérique et le reste du monde*. Préface de Gérard Chaliand, Paris, Bayard Editions, 1997. 275 p.

## Après Varsovie : l'OTAN au sommet de ses contradictions

**Hajnalka Vincze**

Analyste indépendante en question de sécurité<sup>7</sup>

La réunion des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Alliance atlantique, les 8-9 juillet derniers à Varsovie, était annoncée d'avance comme « *déterminante* » pour l'avenir de l'OTAN, un sommet « *qui fera date* » et où devaient être prises « *les décisions les plus significatives depuis la fin de la guerre froide* ». <sup>8</sup> Cela n'a visiblement pas empêché le Secrétaire d'Etat américain John Kerry de lui préférer une pièce sur Broadway, et son départ avant l'heure de Varsovie fut finalement le seul sujet relatif au sommet de l'OTAN qui soit apparu au point de presse du département d'Etat, les jours suivants. <sup>9</sup>

Cet épisode anecdotique n'est que le reflet des paradoxes qui ont traversé l'ensemble de la réunion. L'objectif affiché était de démontrer, comme le dit le dernier paragraphe de son communiqué, « *notre unité, notre solidarité et notre force* ». <sup>10</sup> Or sur chacun des trois points, il demeure de sérieux doutes. Qu'il s'agisse

---

<sup>7</sup> Précédemment Chargée de recherches au Ministère hongrois de la Défense, spécialisée dans les questions transatlantiques et européennes.

<sup>8</sup> Doorstep statement par le Secrétaire général de l'OTAN, Jens Stoltenberg, avant l'ouverture du sommet de Varsovie, 8 juillet 2016. Point de presse de Doug Lute, ambassadeur des Etats-Unis à l'Alliance atlantique, 6 juillet 2016. Conférence de presse du président Obama après le sommet de Varsovie, 9 juillet 2016.

<sup>9</sup> Kerry Skips « 'Pivotal' NATO Meeting to See 'Hamilton' Musical », *The Weekly Standard*, 10 juillet 2016. State Department Daily Press Briefing, Washington, DC, July 11, 2016.

<sup>10</sup> Communiqué du Sommet de Varsovie publié par les chefs d'Etat et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Varsovie les 8 et 9 juillet 2016. Voir le site de l'OTAN.

de l'unité (faire front commun face aux menaces), de la solidarité (une attaque contre l'un des membres est considérée comme une attaque contre tous) ou de la force (sur ses volets anticipation, décision, action), l'attitude des alliés témoigne de profondes contradictions.

Dans ces circonstances, et au vu de la nouvelle donne transatlantique créée par le vote du Brexit en Grande-Bretagne et de l'élection de Donald Trump aux Etats-Unis, la contradiction la plus fondamentale concerne la pertinence même de l'organisation. Plus ses tensions internes sont manifestes et sa raison d'être affaiblie, plus la plupart de ses membres européens s'arc-boutent sur sa primauté, au risque d'y sacrifier la possibilité même de leur propre autonomie stratégique.

\*

## 1- Le défi de la crédibilité politique

Dans l'Alliance atlantique, l'unité entre les Etats-membres et leur solidarité en cas d'attaque constituent le fondement politico-psychologique de toute posture dissuasive crédible. Ce n'est donc pas un hasard si l'enjeu principal du sommet de Varsovie était, d'un côté, d'afficher un front uni face à la Russie et, de l'autre, de démentir la remise en cause publique de l'Article 5 par celui qui était alors le candidat républicain à la présidence des Etats-Unis. Pour des raisons objectives, telles les divergences d'analyse et d'intérêts réels entre le pays membres et le manque de fiabilité inhérent des garanties OTAN/Etats-Unis, ce double exercice n'avait aucune chance de réussir.

### Unité de façade et divergences de fond

De prime abord, la démonstration « très ostensible » d'unité, pour reprendre le terme de l'ancien Commandant suprême de l'Alliance atlantique,<sup>11</sup> fut accomplie, car les participants n'ont eu de cesse de marteler à quel point « nous sommes unis face à la Russie ».<sup>12</sup> En réalité, de sérieuses différences d'analyse ont refait surface avant, pendant et après le sommet.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Aaron Mehta, « Warsaw Summit Preview: Many Interests, with Deterrence at Core », *Defense News*, 26 juin 2016.

<sup>12</sup> L'Otan : « Nous sommes unis » face à la Russie, *Le Figaro*, 9 juillet 2016.

<sup>13</sup> Le sommet de l'OTAN s'ouvre en Pologne sur fond de divisions sur le cas de la Russie, *Russia Today*, 8 juillet 2016.

D'une part, les ministres des Affaires étrangères et de la Défense de la Pologne, pays hôte, se sont illustrés par des discours anti russes très explicites. Pour le premier, « *Il faut arrêter de prendre nos rêves pour la réalité quant à une coopération pragmatique avec la Russie* »<sup>14</sup>, tandis que pour le second « *La Russie doit cesser de menacer la Pologne, les pays européens et d'autres pays dans le monde !* ».<sup>15</sup> Ce qui donne du poids supplémentaire à ces propos, c'est qu'ils font écho à ceux prononcés au Sénat des Etats-Unis lors de la nomination du nouveau SACEUR (Commandant suprême, toujours américain, des forces alliées en Europe). A la question de savoir si lui aussi, « *comme les plus hauts gradés de l'armée américaine* », y compris l'actuel président des chefs d'Etats-majors, est d'avis que « *la plus grande menace pour l'Amérique aujourd'hui est la Russie* », le général Scaparrotti répond par l'affirmative.<sup>16</sup>

A comparer avec la position du Président français, qui déclare que « *pour la France, la Russie n'est pas un adversaire, n'est pas une menace* »,<sup>17</sup> ou avec celle de la Chancelière allemande, qui souligne qu'une « *sécurité durable en Europe ne peut être faite qu'avec la Russie et non sans elle* ». <sup>18</sup> Sans parler des propos du Vice-chancelier Sigmar Gabriel qui souhaite voir « *l'Occident retourner à la table des négociations avec la Russie* » mais qui « *doute fort* » que la présence renforcée de l'OTAN à l'Est soit le meilleur moyen d'y arriver.<sup>19</sup> Dans la même veine, d'après le ministre des Affaires étrangères allemand « *Nous ne devrions pas enflammer la situation en brandissant des sabres et en poussant des cris de guerre. Quiconque pense qu'une parade symbolique de chars à la frontière orientale va nous apporter la sécurité, se trompe* ». <sup>20</sup>

---

<sup>14</sup> « Nato agrees to reinforce eastern Poland, Baltic States against Russia », Reuters, 8 juillet 2016.

<sup>15</sup> « Russie : des responsables de l'OTAN font monter la pression avant un sommet de l'alliance militaire », *Russia Today*, 4 juillet 2016.

<sup>16</sup> Audition du général Curtis M.Scaparrotti à la Commission des forces armées du Sénat américain, pour sa nomination aux postes de Commandant des forces américaines en Europe et Commandant suprême des forces alliées, 21 avril 2016.

[http://www.armed-services.senate.gov/hearings/16-04-21-nominations\\_-scaparrotti-robinson](http://www.armed-services.senate.gov/hearings/16-04-21-nominations_-scaparrotti-robinson)

<sup>17</sup> Échanges avec la presse de M. François Hollande, président de la République, lors de son arrivée à Varsovie, 8 juillet 2016.

<sup>18</sup> Discours de la chancelière Merkel devant le Bundestag, 7 juillet 2016. « Merkel: Nato für Abschreckung und Dialog », Die Bundesregierung, 7 juillet 2016.

<sup>19</sup> « Ukraine wins pat on the back - but little more - from NATO summit », Reuters, 9 juillet 2016.

<sup>20</sup> « Steinmeier criticizes NATO 'saber-rattling' », Deutsche Welle, 18 juin 2016.

Vu l'ampleur des divergences entre les deux camps, l'élément de langage sur lequel tout le monde s'est mis d'accord, à savoir qu'il fallait préconiser à la fois « la fermeté et le dialogue », <sup>21</sup> n'est pas tout à fait convaincant. Car pour les partisans du dialogue, les mesures de fermeté ont l'air d'une provocation inutile, tandis que les tenants de la fermeté voient dans le dialogue une politique d'apaisement qu'ils assimilent vite au syndrome de Munich. Comme l'avaient noté les auteurs d'un rapport récent du think-tank américain CSIS, (Center for Strategic and International Studies) les différences d'interprétation sur ce qui constitue une dissuasion crédible ou, au contraire, une provocation à l'escalade, « *continuent d'être un facteur de contrainte à l'intérieur de l'Alliance lorsqu'il s'agit de décider sur la posture des forces de l'OTAN* ». Or, poursuivent-ils, cette situation « *crée le pire des résultats possibles : une forte rhétorique mais une crédibilité et une capacité opérationnelle diminuées* ». <sup>22</sup>

### Une solidarité publiquement remise en question

La clef de voûte de toute posture de dissuasion et de réassurance reste l'Article 5 du traité de l'Alliance atlantique bien que les alliés soient entièrement libres dans le choix des moyens pour riposter à une agression. <sup>23</sup> A la veille du sommet, le Président Obama indiquait qu' : « *A Varsovie, nous devons réaffirmer notre détermination, notre devoir suivant l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord, de défendre tout allié de l'OTAN* ». <sup>24</sup> Il s'y est lui-même employé sans relâche, en parlant « *d'engagement inébranlable* » de l'Amérique envers ses alliés, notamment baltes. <sup>25</sup>

S'il y a tellement besoin de confirmer la validité de cette garantie, c'est qu'elle semble de moins en moins acquise. <sup>26</sup> Outre les doutes

---

<sup>21</sup> « L'OTAN espère que « la fermeté et le dialogue » vont payer face à la Russie », in *Le Monde*, 9 juillet 2016.

<sup>22</sup> Evaluating Future U.S. Army Force Posture in Europe: Phase II Report, Center for Strategic and International Studies (dir: Heather A. Conley, Kathleen H. Hicks), juin 2016, p.23.

<sup>23</sup> Voir de l'auteur : « Un pour tous, tous pour un ? Partie 1 : L'OTAN et ses garanties en trompe l'œil », 13 mai 2014.

<http://blog.hajnalka-vincze.com/2014/05/un-pour-tous-tous-pour-un-partie-1.html>

<sup>24</sup> « Barack Obama, America's alliance with Britain and Europe will endure », *Financial Times*, 8 juillet 2016.

<sup>25</sup> « Obama pledges long-term U.S. commitment to Europe's security », Reuters, 9 juillet 2016.

<sup>26</sup> Voir de l'auteur : « Un pour tous, tous pour un ? Partie 2 : Interrogations dans l'Alliance », 29 octobre 2014.

ébruités de l'ancien ministre de la Défense polonais (qui expliquait que la garantie américaine « ne vaut strictement rien »),<sup>27</sup> et au-delà d'un sondage récent sur les opinions publiques dans l'OTAN qui montrait que dans certains pays clés une nette majorité (58% en Allemagne, 53% en France et 51% en Italie) refuseraient d'aller en guerre pour défendre un allié contre la Russie,<sup>28</sup> le choc le plus retentissant fut le positionnement du prochain président des Etats-Unis. Alors candidat favori à l'investiture républicaine, Donald Trump n'y est pas allé par quatre chemins : « *Les pays que nous défendons doivent payer pour le coût de cette défense – sinon, les USA doivent être prêts à laisser ces pays se défendre eux-mêmes* ». <sup>29</sup>

Après son investiture, il a enfoncé le clou, en précisant au *New York Times*, qu'en cas d'attaque russe contre un allié balte, avant de décider d'intervenir ou pas il vérifierait d'abord s'ils « *ont bien respecté leurs obligations vis-à-vis de nous* ». <sup>30</sup> Ces remarques de M. Trump ont provoqué une levée de boucliers générale. L'un des premiers à réagir fut le ministre de la Défense britannique, pour rappeler que « *L'article 5 est un engagement absolu, il n'est pas soumis à des conditions ou à des restrictions* » <sup>31</sup>, suivi du Secrétaire général de l'Alliance qui soulignait que « *La solidarité entre alliés est une valeur centrale pour l'OTAN* ». <sup>32</sup> La dernière tournée européenne du Président Obama a été tout entière vouée à calmer les inquiétudes des alliés : « *Un des messages que je serai en mesure de porter est qu'il n'y a pas d'affaiblissement de la détermination quand il s'agit de l'engagement de l'Amérique pour maintenir une OTAN forte et robuste* ». La politique étrangère des Etats-Unis se caractérise par « *une immense continuité* », disait-il. <sup>33</sup>

C'est justement cette continuité qui devrait faire réfléchir. Car les propos tant honnis de Donald Trump s'inscrivent, en réalité, dans une longue série de pressions américaines que l'on pourrait qualifier

---

<sup>27</sup> « Polish foreign minister says country's alliance with US worthless », *The Guardian*, 22 juin 2014.

<sup>28</sup> « Many NATO Countries Reluctant to Use Force to Defend Allies », Pew Research Center, 8 juin 2015.

<sup>29</sup> « Donald J. Trump's foreign policy speech », 27 avril 2016. Voir « Trump on Foreign Policy », *The National Interest*, 27 avril 2016.

<sup>30</sup> « Transcript: Donald Trump on NATO, Turkey's Coup Attempt and the World », *New York Times*, 21 juillet 2016.

<sup>31</sup> « UK Defense Minister: NATO 'Absolute Commitment' Required », *Defense News*, 21 juillet 2016.

<sup>32</sup> Sewell Chen, « Donald Trump's Remarks Rattle NATO Allies and Stoke Debate on Cost Sharing », *New York Times*, 21 juillet 2016.

<sup>33</sup> « Obama to reassure U.S. allies about Trump's commitment to NATO », Reuters, 15 novembre 2016.

de « chantage au parapluie ». Ils font écho, en particulier, au fameux discours d'adieu de Robert Gates, ancien Secrétaire de la Défense dans les administrations George W. Bush, puis Obama, qui a averti dès juin 2011 que : « *Si le déclin actuel des capacités militaires européennes n'est pas enrayé et si la tendance n'est pas renversée, les dirigeants américains à venir pourraient penser que le retour sur les investissements des États-Unis dans l'OTAN ne justifie pas les dépenses engagées* ». <sup>34</sup>

La polémique autour des propos de Donald Trump, a néanmoins eu deux apports positifs. D'une part, une telle remise en cause claire et nette de l'Article 5 révèle publiquement les incertitudes inhérentes du soi-disant parapluie Etats-Unis/OTAN. Désormais, les avocats d'une véritable autonomie européenne peuvent se servir à leur guise du spectre d'un éventuel désengagement des Etats-Unis. D'autre part, les réactions indignées, unanimes, des responsables et experts américains <sup>35</sup> ont eu le mérite de clarifier une chose : les Etats-Unis ne font pas du bénévolat dans l'OTAN. Ils en tirent de très nombreux bénéfices, dont certains sonnants et trébuchants. Ces avantages multiples (marché captif pour l'industrie d'armement américain, tête de pont pour les opérations américaines, feuille de vigne multilatérale dans les relations diplomatiques, réservoir de supplétifs militaires utiles), le président Obama les a résumés de façon laconique : « *Ces alliances sont bonnes pour les États-Unis* ». <sup>36</sup>

## 2- Le casse-tête de la crédibilité des forces

Pour produire l'effet escompté, les démonstrations d'unité et de solidarité de l'Alliance devraient s'appuyer sur une force qui soit crédible sur les trois volets qui sont la décision, la mise en œuvre et le renseignement. Pour chacun des trois domaines, l'aile la plus atlantiste de l'OTAN s'emploie à surmonter le déficit de crédibilité politique de l'Alliance, en sollicitant des mesures concrètes susceptibles de limiter dans la pratique la marge de manœuvre des Etats membres récalcitrants. Dans le domaine de l'appréciation de la situation, les efforts portent sur un renseignement « commun » à l'OTAN, au risque de fournir des informations reflétant les

---

<sup>34</sup> « Transcript of Defense Secretary Gates's Speech on NATO's Future », 10 juin 2011.

<sup>35</sup> Joe Gould, « Dems Press GOP on Trump's Fitness to be President Amid NATO Backlash », *Defense News*, 22 juillet 2016; Kathleen Hicks - Michael O'Hanlon, « Donald Trump is wrong about NATO », The Brookings Institution, 8 juillet 2016.

<sup>36</sup> « Obama to reassure U.S. allies about Trump's commitment to NATO », Reuters, 15 novembre 2016.

priorités du plus puissant des Etats-membres. Ces mêmes efforts visent à aboutir à une délégation d'autorité décisionnelle vers le SACEUR, et considèrent le déploiement d'unités multinationales à l'Est comme un « fil déclencheur », autrement dit le meilleur moyen d'assurer l'engagement automatique de tous les acteurs.

## Le déploiement

L'OTAN parle du « *plus grand renforcement de la défense collective depuis la fin de la guerre froide* » et se targue d'avoir déployé des forces « *robustes* » pour contrer la « *menace* » russe.<sup>37</sup> Toutefois, ce déploiement<sup>38</sup> reste, du point de vue à la fois quantitatif (nombre d'unités) et qualitatif (logique rotationnelle), très en deçà des attentes des alliés situés sur le front oriental. Sur le plan numérique, la référence la plus souvent citée est un rapport de la RAND Corporation, qui avait fait le constat inquiétant que « *dans sa posture actuelle, l'OTAN ne peut pas défendre avec succès le territoire de ses membres* »

---

<sup>37</sup> Conférence de presse du Secrétaire général de l'OTAN, 4 juillet 2016.

<sup>38</sup> Renforcer la présence de l'OTAN à l'est et au sud-est, Fiche OTAN, 4 novembre 2016. « *À compter de début 2017, la présence avancée renforcée de l'OTAN comprendra des forces multinationales mises à disposition par des pays-cadres et d'autres Alliés contributeurs sur une base volontaire, de façon durable, et par rotation. Ces forces seront organisées en quatre bataillons déployés par rotation qui opèreront conjointement avec des forces nationales de défense du territoire, et elles seront présentes en permanence dans ces pays. Le Canada, l'Allemagne, le Royaume-Uni et les États-Unis sont les pays-cadres pour la présence multinationale robuste en Lettonie, en Lituanie, en Estonie et en Pologne, respectivement. D'autres Alliés ont confirmé à la réunion des ministres de la Défense du 26 octobre 2016 qu'ils apporteraient des contributions à ces forces : l'Albanie, l'Italie, la Pologne et la Slovénie apporteront des contributions au bataillon dirigé par le Canada en Lettonie ; la Belgique, la Croatie, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Norvège rejoindront le bataillon dirigé par l'Allemagne en Lituanie ; le Danemark et la France apporteront des contributions au bataillon dirigé par le Royaume-Uni en Estonie ; et la Roumanie et le Royaume-Uni rejoindront le bataillon dirigé par les États-Unis en Pologne. Au sommet de Varsovie en 2016, les Alliés ont également décidé de développer une présence avancée adaptée dans la partie sud-est du territoire de l'Alliance au travers d'un entraînement terrestre dans le cadre d'une brigade-cadre multinationale en Roumanie. Cela signifie plus de forces OTAN et plus d'exercices et d'entraînements sous la responsabilité du QG de la Division multinationale Sud-Est (en Roumanie). L'OTAN élabore également des mesures pour accroître sa présence dans la région de la mer Noire. Un certain nombre de mesures spécifiques pour une présence maritime et aérienne de l'OTAN renforcée dans la région ont été approuvées par les ministres de la Défense à leur réunion d'octobre 2016. À cette même réunion, plusieurs pays (Canada, Allemagne, Pays-Bas, Pologne, Turquie, Royaume-Uni et États-Unis) se sont engagés à fournir des forces et des capacités pour la présence de l'OTAN dans la région de la mer Noire, sur terre, en mer et dans les airs. »*

*les plus exposés* ». <sup>39</sup> Les scénarii de guerre à la base du rapport ont identifié le besoin de déployer un minimum de sept brigades ; il est évident que, par rapport à cet objectif, la décision d'envoyer quatre bataillons ne fait pas le poids.

Sur le plan qualitatif, certains critiquent le caractère incomplet du dispositif et soulignent la nécessité de capacités de combat haut de gamme, <sup>40</sup> d'autres vilipendent le choix d'assurer la « présence persistante » de l'Alliance par rotation d'unités plutôt que par l'installation d'éléments permanents. <sup>41</sup> Curieusement, la critique la plus complète se trouve dans un livre de fiction, signé par l'ancien DSACEUR (adjoint du Commandant suprême), le général britannique Richard Shirreff. <sup>42</sup> Son ouvrage, à vocation très pédagogique, présente les mesures prises à Varsovie comme « *un village de Potemkine* ». <sup>43</sup> Selon le général-écrivain qui y relate l'invasion hypothétique des Etats baltes, l'insuffisance des déploiements de l'OTAN est à l'origine de tous les déboires. A travers son personnage américain (Conseiller du nouveau président des Etats-Unis) il fait le constat selon lequel « *Si l'OTAN avait stationné des forces permanentes, bien équipées dans les Etats baltes, il est très peu probable que les Russes auraient tenté leur chance* » <sup>44</sup>. Auquel le personnage russe répond en miroir « *Nous avons de la chance que l'OTAN n'y ait pas stationné des forces bien équipées et permanentes* ». <sup>45</sup>

---

<sup>39</sup> David A. Shlapak – Michael W. Johnson, « *Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank. Wargaming the Defense of the Baltics* », RAND Corporation, janvier 2016. 16 p. <http://www.rand.org/>

<sup>40</sup> « NATO's new deterrent still incomplete: top NATO general », Reuters, 8 juillet 2016.

<sup>41</sup> Alors même que, d'après le ministre de la défense Jean-Yves Le Drian, « *Certains pays sont plus offensifs, et les discussions préparatoires du sommet de Varsovie évoquaient l'installation permanente d'éléments significatifs de l'OTAN le long de la frontière. Cela ne se fera pas bien que certains le souhaitent toujours.* » Audition à la Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, le 5 juillet 2016.

<sup>42</sup> Après avoir quitté ses fonctions en 2014 le général Shirreff contribue à de nombreux rapports sur la question, dont les plus récents sont : « *Alliance at Risk: Strengthening European Defense in an Age of Turbulence and Competition* », Atlantic Council report, février 2016; « *Arming for Deterrence - How Poland and NATO should Deter an Resurgent Russia* », Atlantic Council report, juillet 2016.

<sup>43</sup> General Sir Richard Shirreff, « *War with Russia, An urgent warning from senior military command* », Quercus, 2016.

<sup>44</sup> Ibid. p154.

<sup>45</sup> Ibid. p190.

## Prise de décision

Le communiqué de Varsovie reste discret sur ce qui est pourtant « le grand sujet » des efforts de revigoration en cours à l'Alliance notamment les modalités et l'étendue des transferts d'autorité vers le SACEUR de la part des Etats membres.<sup>46</sup> Toujours est-il que les rapports successifs à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN montrent clairement que non seulement le sujet est à l'ordre du jour, mais aussi que la pression est constante pour élargir « le degré d'autonomie opérationnelle » du Commandant suprême de l'Alliance. En effet, dès 2015 « *Le SACEUR dispose de l'autorité pour alerter, organiser et préparer des troupes afin qu'elles soient prêtes à intervenir une fois la décision politique prise par le CAN. Le SACEUR a toutefois proposé de pouvoir entamer le déploiement des forces avant de recevoir l'autorisation du CAN, car il estime qu'il serait prudent, d'un point de vue militaire, de disposer d'une telle capacité de réaction rapide. Cette mesure 'Alerte, Préparation et Déploiement' a été refusée par le CAN, qui a clairement déclaré, conformément aux traditions constitutionnelles des pays membres, que la décision de procéder à tout mouvement de forces demeurera une décision politique.* »<sup>47</sup> Un an plus tard, « *Le Conseil poursuit le débat sur la question de savoir jusqu'à quel point il pourrait, tout en conservant son statut d'autorité politique ultime, déléguer au commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR) le processus de mise en alerte, de mise en attente et de déploiement des forces.* »<sup>48</sup>

Face à cette tendance, plusieurs réserves s'imposent. La première concerne le SACEUR qui n'est pas seulement le commandant suprême de l'Alliance atlantique, mais aussi et avant tout le commandant d'EUCOM, autrement dit le patron des quelques 60.000 militaires américains stationnés en Europe. Tout au long de son mandat OTAN, le SACEUR dépend directement du Département de la Défense et son commandant en chef se trouve à la Maison Blanche. La deuxième touche les décisions sur la préparation, la mise en alerte et la mobilisation des troupes ne sont

---

<sup>46</sup> Voir de l'auteur: « L'OTAN cherche à contourner la règle du consensus », Note d'actualité IVERIS, 25 août 2015 ; et « Les USA vont-ils pouvoir engager les troupes de l'OTAN ? », Note de veille IVERIS, 10 novembre 2015.

<sup>47</sup> Xavier Pintat, « Le plan d'action 'Réactivité' de l'OTAN: assurance et dissuasion pour la sécurité après 2014 », Rapport, Assemblée parlementaire de l'OTAN, 10 octobre 2015.

<sup>48</sup> Joseph A. Day, « La nouvelle posture de dissuasion de l'OTAN : du Pays de Galles à Varsovie », Projet de rapport général, Assemblée parlementaire de l'OTAN, 19 septembre 2016, p10.

pas anodines. Dans une atmosphère de tension, elles risquent fort d'être perçues comme une provocation. Et de générer ainsi elles-mêmes la situation de crise à laquelle elles auraient été, soi-disant, censées répondre. Troisièmement, les pressions pour un transfert de pouvoir élargi au SACEUR s'intensifient juste au moment où, sur la question stratégique qu'est l'attitude vis-à-vis de la Russie, une position commune des Etats membres est tout sauf acquise. Dans ces circonstances, toute extension de l'autorité du SACEUR vise surtout à forcer la main des éventuels récalcitrants.<sup>49</sup>

Sur ce dossier, la France semble s'en tenir à sa position intransigeante :—« *Pour nous, ce qui est important, c'est qu'il existe un contrôle politique. Le contrôle politique, c'est le Conseil Atlantique qui l'exerce à vingt-huit. Le moment venu, ce sera à lui de décider ou non de l'emploi de cette force. On ne peut y échapper. L'OTAN est basée sur le consensus, et il pourrait même être très dangereux selon nous, Français, de contourner ce principe* ». <sup>50</sup>

## Le Renseignement

En amont de la décision, l'OTAN met en avant l'enjeu crucial du volet renseignement et anticipation. « *Notre aptitude à comprendre, à suivre et, au final, à anticiper les actions d'adversaires potentiels grâce à des moyens de renseignement, de surveillance et de reconnaissance revêt une importance croissante.* »<sup>51</sup> Les efforts principaux sur ce plan visent le renforcement des capacités dans le cadre du JISR, l'initiative sur le renseignement, la surveillance et la reconnaissance interarmées.<sup>52</sup> Dans le même temps, une nouvelle Division renseignement est en train d'être mise en place avec, à sa tête, un Secrétaire général

---

<sup>49</sup> Voir de l'auteur: « L'OTAN cherche à contourner la règle du consensus », Note d'actualité IVERIS, 25 août 2015.

<sup>50</sup> Audition à la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat de Jean-Baptiste Mattéi, ambassadeur, représentant permanent de la France à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, le mercredi 6 juillet 2016.

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20160704/etr.html>

<sup>51</sup> Communiqué de Varsovie, voir Note n°4.

<sup>52</sup> Il s'agit d'une initiative lancée au sommet de Chicago de 2012, pour fusionner des données et des informations provenant des systèmes ISR nationaux ainsi que des systèmes AWACS et AGS de l'OTAN. Après une démonstration du concept du JISR par la Force de réaction de l'OTAN, sa capacité opérationnelle initiale a été déclarée en février 2016. Au sommet de Varsovie, les alliés indiquent qu'ils comptent « élargir la portée » de l'initiative JISR. Voir : Philippe Vitel, « L'Avenir des capacités alliées de renseignement, surveillance et reconnaissance aéroportées », Projet de rapport, Assemblée parlementaire de l'OTAN, 20 septembre 2016.

adjoint chargé de « *renforcer la coordination et le partage du renseignement* ». <sup>53</sup>

Des tentatives au sujet desquelles le ministre de la défense britannique a admis qu'il « *y a encore pas mal de chemin à parcourir* ». <sup>54</sup> En réalité, l'objectif est, par définition, hors de portée de l'OTAN, du fait de la divergence d'analyse entre les Etats-membres. D'une part, comme l'a fait remarquer au ministre le député britannique Bob Stewart (colonel de l'Armée de terre, ancien commandant en Bosnie et ancien « Chief of Policy » au quartier général de l'Alliance atlantique), le renseignement OTAN souffre d'un déficit de qualité. « *Tous les officiers de la division de renseignement de l'OTAN sont directement reliés à leurs capitales* », soucieux avant tout de « *ne pas compromettre la sécurité nationale* ». L'autre problème de taille est « *qu'il y a une énorme fuite là-bas. Quand quelque chose est classé 'Secret OTAN', c'est tout sauf cela.* ». Un constat auquel le ministre répond par admettre qu'il y a « *en effet une tension sur ce point* ». <sup>55</sup>

Outre la protection des sources et les fuites, il convient de garder en tête les manipulations possibles. Au sein de l'Alliance atlantique, le renseignement venu de Washington a toujours été un des outils de « persuasion » des alliés dans un sens conforme aux souhaits des Etats-Unis. Comme le dit le général Christophe Gomart, directeur du renseignement militaire, « *la vraie difficulté avec l'OTAN, c'est que le renseignement américain y est prépondérant* ». Et pour donner un exemple, il rappelle que « *L'OTAN avait annoncé que les Russes allaient envahir l'Ukraine alors que, selon les renseignements de la DRM, rien ne venait étayer cette hypothèse. La suite a montré que nous avions raison* ». N'empêche, « *on a cherché à nous forcer la main au sujet de l'Ukraine* ». <sup>56</sup> Les autorités allemandes sont d'ailleurs arrivées à la même conclusion, lorsqu'elles regardaient, ébahies, le SACEUR de l'OTAN parler de

---

<sup>53</sup> Conférence de presse du Secrétaire général de l'OTAN, 25 octobre 2016.

<sup>54</sup> Auditions à la Commission de défense du Parlement britannique, 19 juillet 2016. Michael Fallon, ministre de la défense, General Sir Gordon Messenger, chef d'Etat-major adjoint, et Peter Watkins, directeur général à la politique de sécurité au Ministère de la Défense. <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/defence>

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> Audition du général Christophe Gomart, directeur du renseignement militaire à la Commission de la défense nationale et des forces armées, 25 mars 2015.

mouvements de troupes russes qui n'ont jamais été confirmés par le BND.<sup>57</sup>

Rien d'étonnant donc à ce que la position française soit plutôt réservée sur ce point aussi : « *il ne serait pas opportun de créer un véritable service de renseignement de l'Alliance. Il faut demeurer sur une base de souveraineté nationale, avec des services nationaux échangeant des informations de manière contrôlée.* »<sup>58</sup>

### **3- L'articulation UE-OTAN : retour vers le futur**

A en croire la déclaration de Varsovie, l'heure est au resserrement des liens entre l'UE et l'OTAN.<sup>59</sup> Ceci juste au moment où le contexte européen et international pousserait dans l'autre sens, notamment vers l'émancipation accélérée du vieux continent. Ce paradoxe apparent, on le comprend mieux lorsque l'on sait que le « rapprochement UE-OTAN » a toujours été, depuis vingt ans, le mot de code pour désigner les efforts visant à conforter la primauté de l'OTAN et à faire de la défense européenne une agence civilo-humanitaire de l'Alliance.

Or, au vu des circonstances, et en grande partie grâce au vote des électeurs américains et britanniques, la défense européenne n'a sans doute jamais bénéficié d'une constellation aussi favorable que ces jours-ci.<sup>60</sup> Ce n'est donc pas un hasard si les milieux otaniens et atlantistes ont recours au même discours du « oui mais » dont ils se servaient à l'époque des premiers balbutiements de la défense européenne.<sup>61</sup> Ce qui est plus étonnant, c'est qu'ils y reprennent non seulement l'esprit mais aussi les termes exacts des mises en garde américaines d'il y a... vingt-cinq ans.

---

<sup>57</sup> BND: Bundesnachrichtendienst (service fédéral de renseignement allemand). Lire Christoph Schult - Klaus Wiegrefe, « Network Close To NATO Military Leader Fueled Ukraine Conflict », *Der Spiegel*, 28 juillet 2016.

<sup>58</sup> Audition de Jean-Yves Le Drian, ministre de la Défense, à la Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, 5 juillet 2016.

<sup>59</sup> Déclaration commune du président du Conseil européen, du président de la Commission européenne et du secrétaire général de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, 8 juillet 2016. « Nous pensons que le moment est venu de conférer au partenariat stratégique OTAN-UE un nouvel élan et une nouvelle teneur. »

<sup>60</sup> Voir de l'auteur: « Défense européenne : C'est parti ? », Note IVERIS, 20 septembre 2016.

<sup>61</sup> « NATO Leaders Give Cautious Welcome to EU Defense Plans », *DefenseNews*, 14 octobre 2016.

A la fin de la guerre froide, l'ambassadeur américain à l'OTAN a pour la première fois formulé cette approche de « soutien prudent ». D'après William Taft IV, les Etats-Unis sont favorables à l'idée d'un pilier européen de l'Alliance, à condition que cela n'affaiblisse pas le lien transatlantique, ne fasse pas doublon avec ce qui est en place dans l'OTAN et inclue les alliés non-membres de ce qui fut alors la Communauté européenne.<sup>62</sup> Les mêmes limites seront posées au moment du lancement de la politique de défense de l'UE, à la fin des années 1990. La Secrétaire d'Etat Madeleine Albright va jusqu'à les conceptualiser, en créant l'expression « 3D ».<sup>63</sup> Pas de « découplage » entre le processus européen de prise de décision et l'OTAN, ce qui devait garantir le « droit du premier refus » à l'Alliance. Pas de « duplication » des capacités et des structures de l'OTAN, ce qui devait empêcher l'UE de se doter d'instruments lui permettant d'agir de façon indépendante. Pas de « discrimination » à l'égard des alliés non membres de l'UE, ce qui signifiait que la politique européenne naissante serait structurellement ouverte à une interférence permanente.

### Les 3D réactualisés :

#### 1 - ) La non-discrimination

La première des conditions originelles est donc l'exigence de non-discrimination envers les alliés non membres de l'UE, à propos desquels le communiqué de Varsovie précise que leur « *implication la plus complète* » est « *essentielle* ». Outre le fait de brouiller au maximum les contours de la PSDC (Politique de sécurité et de défense commune de l'UE), de manière à ce qu'il soit difficile de la distinguer de l'Alliance atlantique, ces efforts reflètent avant tout l'intention de l'Amérique de se réserver (et des Etats membres atlantistes de lui réserver) un droit de regard et une voix au chapitre.

Ce souci a été omniprésent dès le lancement de l'Europe de la défense. Comme l'a expliqué plus tard l'ancien directeur chargé de la politique OTAN au Pentagone : « *Les responsables et les experts américains craignaient que les consultations et les décisions clés touchant aux affaires politiques, militaires et de défense en Europe ne se déplacent, à terme, depuis l'OTAN (où la puissance politique et militaire unique de l'Amérique*

---

<sup>62</sup> Stanley R. Sloan, « The United States and European Defence », *Chaillot Paper*, N° 39, avril 2000. P.6.

<sup>63</sup> Madeleine K Albright, « The Right Balance Will Secure NATO's Future », in *Financial Times*, 7 décembre 1998.

*lui permet d'avoir un rôle proéminent dans la mise au point des politiques et des opérations de l'Alliance), vers l'UE où les Etats-Unis n'ont pas de place à la table ».<sup>64</sup>*

La France n'a jamais été dupe, elle a toujours tenu à préciser, à chaque fois qu'il est question de rapprochement entre les deux organisations, que cela doit s'effectuer dans le respect total de l'autonomie de chacune. Comme l'a remarqué récemment l'ambassadeur français à l'OTAN : « *Nous sommes très attachés au principe d'autonomie. Cela pourrait être très dangereux pour l'Union européenne si ledit principe n'était pas respecté* ». <sup>65</sup>

## **2 - ) Le non découplage**

Le deuxième D de la formule magique, se réfère au non découplage entre l'Europe et les Etats-Unis. Il signifie, pour reprendre les mots de la Secrétaire d'Etat Albright, que « *la prise de décision européenne n'est pas détachée de la prise de décision plus large dans l'Alliance* ». <sup>66</sup> Autrement dit, en matière de défense, l'Alliance garde la préséance. Il ne peut y avoir de décision européenne, sans une consultation préalable de l'OTAN. A l'époque, cette condition était censée assurer à l'Amérique un « droit de premier refus » sur les opérations envisagées par l'UE. Toutefois, la France, soucieuse de l'autonomie décisionnelle respective des deux organisations y a opposé une fin de non-recevoir. Et pour mieux l'illustrer, elle a lancé l'opération Artémis en RDC, en 2003, sous l'égide de l'UE et sans autorisation otanienne préalable.

Depuis, on entend par non-découplage l'interdiction, pour les Européens, d'arriver aux discussions de l'OTAN avec une position commune sur laquelle ils se seraient mis d'accord auparavant. « *L'idée d'un caucus européen apparue dans la première moitié des années 1990 est une horreur pour les Américains. Cependant, si les Européens veulent être pris au sérieux d'une part par les Américains et d'autre part à l'échelle*

---

<sup>64</sup> Leo Michel, « NATO, the European Union and the United States: Why not a virtuous ménage à trois ? », Papier présenté à la conférence "The Future of the U.S. European Command", Washington DC, 19 juillet 2012.

<sup>65</sup> Sénat, Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Audition de Jean-Baptiste Mattéi, ambassadeur, représentant permanent de la France à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, le 6 juillet 2016. Voir le site : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20160704/etr.html>

<sup>66</sup> Madeleine K Albright, « The Right Balance Will Secure NATO's Future », in *Financial Times*, 7 décembre 1998.

*mondiale, il faut avancer vers la création d'un tel caucus. », affirme un ancien ambassadeur allemand à l'OTAN.<sup>67</sup>*

Si certains prédisent qu'après le Brexit « *il n'est pas impossible que les Européens vont de plus en plus parler d'une seule voix à l'OTAN* »,<sup>68</sup> force est de constater qu'aujourd'hui c'est plutôt l'inverse qui se produit. Non seulement les Européens ne parviennent pas à défendre une position commune à l'OTAN, mais ce sont les Etats-Unis qui arrivent à imposer leur propre position à la majorité des Européens, et que celle-ci se retrouve donc reprise par l'UE. A ce propos, les sanctions contre la Russie sont un cas d'école.

De l'aveu même du vice-président des Etats-Unis, c'est sous la pression américaine que les Européens ont fini par adopter ces sanctions : « *c'est vrai qu'ils ne voulaient pas le faire, mais encore une fois, c'est le président des Etats-Unis qui a dû insister* ». <sup>69</sup> Aujourd'hui, le même Biden admet que « *nous exerçons une pression énorme sur tout le monde en Europe* », pour que l'UE maintienne, malgré elle, lesdites sanctions.<sup>70</sup> Le Secrétaire général de l'OTAN ne s'embarrasse pas de si peu – il s'agit d'un bel exemple de complémentarité à ses yeux : une « *réponse commune* », par laquelle « *l'UE a imposé des sanctions économiques, l'OTAN assure la dissuasion militaire et la défense collective* ». <sup>71</sup>

### **3- ) La non duplication**

Le dernier volet des 3D destinés à garantir la soi-disant complémentarité UE-OTAN (en réalité : la primauté de l'Amérique/l'Alliance) est la non duplication des structures, des tâches et des capacités. Car dans la pratique, le problème de la duplication se pose dans trois domaines précis : celui des structures de commandement et de contrôle (le sempiternel débat autour d'un

---

<sup>67</sup> Audition de Joachim Bitterlich par la Commission du Livre blanc, le 18 octobre 2007, in *Défense et Sécurité Nationale. Livre blanc*, Tome 2 *Les Débats*, Paris, Editions Odile Jacob, La Documentation française, juin 2008. p.286.

<sup>68</sup> Sven Biscop, « All or Nothing ? European and British Strategic Autonomy After the Brexit », *Egmont Paper* N° 87, septembre 2016, p14. Bruxelles, Egmont – Royal Institute for International Relations Voir : [http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2016/09/egmont-papers-87\\_v1final.pdf](http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2016/09/egmont-papers-87_v1final.pdf)

<sup>69</sup> Voir de l'auteur : « Joe le Sniper sur l'arrière-fond des sanctions européennes contre la Russie », 10 octobre 2014. Voir le site <http://blog.hajnalka-vinceze.com/2014/10/joe-le-sniper-sur-larriere-fond-des.html>

<sup>70</sup> Bruno Husquinet, « Joe Biden met Bruxelles et Kiev dos à dos », Note d'actualité IVERIS, 26 septembre 2016.

<sup>71</sup> Conférence de presse du Secrétaire général de l'OTAN, 20 mai 2016.

quartier général opérationnel proprement dit) ; celui des tâches (à travers la remise en cause, ou pas, du monopole de l'OTAN sur la défense collective) et celui des capacités industrielles et technologiques avec le maintien ou pas d'une Base industrielle et technologique de la défense européenne (BITDE) indépendante des États-Unis.

Sur ce dernier point, à Varsovie, les chefs d'Etat et de gouvernement préfèrent insister sur la coopération entre les deux rives de l'Atlantique : « *Une industrie de défense plus forte dans toute l'Alliance et une coopération industrielle et technologique de défense accrue entre les deux rives de l'Atlantique et en Europe, ainsi qu'une base industrielle solide dans l'Europe et l'Amérique du Nord tout entières, restent indispensables* ». Ceci alors même que la nouvelle Stratégie globale pour la sécurité de l'UE, présentée deux semaines avant le sommet de Varsovie, disait vouloir « *créer une solide industrie européenne de la défense, laquelle est essentielle pour garantir l'autonomie de décision et d'action de l'Europe* ». <sup>72</sup>

L'autre sujet contentieux, celui du partage des tâches UE-OTAN, a connu des développements intéressants ces derniers temps. Certes, les responsables de l'Alliance présentent toujours la défense collective comme leur chasse gardée, mais cela n'a pas empêché la France d'activer, après les attentats de Paris, la clause de défense mutuelle de l'UE. <sup>73</sup> L'ambassadeur de la France auprès de l'OTAN a tenu à préciser : « *La défense collective n'appartient pas exclusivement à l'OTAN. L'idée d'une espèce de division des tâches préétablie entre l'OTAN et l'Union européenne est quelque chose qu'on n'a jamais tellement apprécié, parce que cela pourrait d'une certaine façon empêcher le développement de l'Union européenne* ». <sup>74</sup> Les propos de Donald Trump changent le contexte et permettent au président Hollande d'afficher une ambition de défense collective européenne : « *Que chacun sache bien*

---

<sup>72</sup> « *Vision partagée, action commune : Une Europe plus forte. Une stratégie globale pour une politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne* » Commission européenne/ Service européen pour l'action extérieure, juin 2016, p.9. Voir site : [https://eeas.europa.eu/top\\_stories/pdf/eugs\\_fr\\_.pdf](https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_fr_.pdf)

<sup>73</sup> Voir de l'auteur : « *Suite aux attentats de Paris, l'Europe de la défense renaîtra-t-elle de ses cendres ?* », IVERIS, 18 novembre 2015.

<sup>74</sup> Sénat, Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Audition de Jean-Baptiste Mattéi, ambassadeur, représentant permanent de la France à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, le 6 juillet 2016.

*que si les Etats-Unis font un choix de s'éloigner, l'Europe doit être capable de se défendre par elle-même* ». <sup>75</sup>

Fidèle à son poste, le Secrétaire général de l'OTAN Stoltenberg continue d'affirmer que les initiatives de défense européenne « *n'ont rien à voir avec la défense collective* ». Et il a ajouté que « *cela n'a rien à voir non plus avec la mise sur place, par l'Union européenne, de structures susceptibles de rivaliser avec, par exemple, les structures de l'OTAN* ». <sup>76</sup> Or l'interdiction, sous prétexte de non duplication, de structures européennes de commandement et de contrôle est précisément le troisième grand sujet de discorde.

Il s'agit de la mise en place d'un quartier général européen pour la conduite des opérations militaires de l'UE, le chaînon manquant du dispositif, puisque l'Etat-major de l'UE est cantonné à la planification stratégique. Or le recours ad hoc, à chaque fois, à tel ou tel QG national atteint vite ses limites. La seule raison pour laquelle l'idée reste controversée, c'est parce qu'elle conférerait à l'Europe « trop » d'autonomie. Si des initiatives récentes semblent remettre sur le tapis ce dossier ultra-sensible, <sup>77</sup> le diable se cache dans les détails. De fortes pressions s'exercent pour mettre en place plutôt une structure civilo-militaire intégrée où la composante militaire risquerait de s'effacer, sous prétexte de la fameuse « approche globale ». <sup>78</sup>

En effet, la création d'un véritable quartier général européen militaire est un indicateur excellent pour juger si, après tant de faux départs, la défense européenne démarre « pour de vrai ». Plus largement, sur chaque élément des 3D – distinction entre membres de l'UE et alliés non européens, caucus européen dans l'Alliance atlantique, base industrielle et technologique, défense collective – les mesures qui seront adoptées par les Européens sont autant de signes infaillibles pour décider si l'opportunité, aujourd'hui réelle, aura pu être saisie.

---

<sup>75</sup> François Hollande, Déclaration à l'arrivée au Conseil à Bratislava, le 16 septembre 2016. <http://www.elysee.fr/declarations/article/declaration-a-l-arrivee-a-bratislava-2/>

<sup>76</sup> Conférence de presse du Secrétaire général de l'OTAN du 27 octobre 2016. [http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_136837.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_136837.htm?selectedLocale=en)

<sup>77</sup> « France and Germany propose EU 'defence union' », *EUObserver*, 12 septembre 2016 ; « Juncker calls for EU defence HQ », AFP, 14 septembre 2016.

<sup>78</sup> Voir de l'auteur : « Approche globale : le danger mortel », *blog.hajnalka-vincze.com*, le 22 juillet 2013.

## Conclusion

De toute évidence, le seul moyen d'arriver à une véritable autonomie stratégique serait de se libérer de la contrainte fallacieuse de la complémentarité avec l'OTAN, laquelle n'a jamais été autre chose qu'une astuce savamment construite pour perpétuer une situation de dépendance. Or cette question de l'autonomie stratégique est au cœur des deux options qui s'offrent à l'Europe, et qui permettraient de résoudre l'ensemble des contradictions – l'une par le bas, l'autre par le haut. Dans la première on fait le deuil de son autonomie, dans la seconde on l'assume et on l'honore, par des décisions concrètes, jour après jour.

Dans les faits, la première option offre la solution la plus simple : laisser libre cours à la ligne dure de l'OTAN (quitte à jouer les pompiers pyromanes sur les frontières orientales) ; se féliciter de l'illusion d'un parapluie, y compris en payant toutes les contreparties requises ; déléguer l'autorité de déclencher la guerre au Commandant suprême, et par son biais au Président américain ; prendre pour argent comptant les renseignements fournis par l'OTAN/l'Amérique sans se soucier de savoir s'ils servent un agenda politique ; laisser transformer la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) en une sorte d'agence civile de l'Alliance atlantique.

L'autre option ferait elle aussi disparaître toutes les contradictions, mais par le haut cette fois-ci. A l'échelle de l'UE, où un tel choix d'autonomie militaro-politique est inconcevable, il suffirait de ne pas détricoter l'acquis et de ne pas contrecarrer ceux qui souhaiteraient, individuellement ou sous forme de noyau dur, poursuivre des objectifs plus ambitieux.<sup>79</sup> Et de reconnaître au moins l'enjeu. Car l'impératif d'autonomie stratégique ne se définit pas en réaction à tel ou tel président ou à tel ou tel comportement des Etats-Unis, mais a pour objectif de préserver, en toutes circonstances, notre liberté d'appréciation, de décision et d'action – autrement dit: notre libre arbitre.

\*

\*            \*

---

<sup>79</sup> Voir de l'auteur : « L'Europe et la défense : comment faire en sorte qu'elles ne se tuent pas mutuellement ? », [blog.hajnalka-vincze.com](http://blog.hajnalka-vincze.com), 18 décembre 2013.

## Accords de libre échange : Où en sommes-nous en cette fin 2016 ?

**Bertrand de KERMEL**

Président du Comité Pauvreté et Politique

Début 2014, pour le N° 35 de la revue *Défense et Stratégie*,<sup>80</sup> j'ai eu le plaisir d'écrire un premier article sur l'accord transatlantique de libre échange encore dénommé TTIP ou TAFTA.

Après avoir retracé le cadre historique de la mondialisation économique (GATT créé en 1947, puis Organisation Mondiale du Commerce en 1994, et enfin accords bilatéraux de libre-échange après les années 2000), j'ai mis en évidence les objectifs poursuivis par les négociateurs américains et européens avec le TTIP : mettre en place un modèle standard mondial qui s'imposera aux autres pays. Cet accord vise en particulier une harmonisation des normes de produits et de services, pour que les autres pays s'y adaptent par la suite. Cet objectif n'est pas aberrant dans son principe puisque les échanges entre les Etats-Unis et l'Europe s'élèvent à 40 % du PIB mondial.

L'article s'est donc poursuivi sur des réflexions visant à imaginer comment transformer ultérieurement cet accord bilatéral en accord multilatéral de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), afin qu'il atteigne son objectif de devenir un standard mondial.

Cela nous a conduit tout naturellement à aborder préalablement les difficultés de forme (opacité des négociations) et de fond (arbitrage spécial pour les investisseurs étrangers, place de l'Homme dans cet ensemble etc..) de cette négociation, qui sont susceptibles de faire capoter le projet lui-même.

Ce n'était pas tout. Dès les années 1992-95, des voix commençaient à s'élever pour critiquer certains gros défauts de la mondialisation,

---

<sup>80</sup> Bertrand de Kermel, « L'Accord transatlantique de libre échange: Il faut tout revoir ! », *Défense & Stratégie*, N°35- Printemps 2014, pp 5-33.

sachant que ces voix émanaient certes de l'extrême gauche, mais aussi de grands patrons, d'économistes, de journalistes économiques, d'universitaires voire de philosophes, aussi bien en France que dans de nombreux autres pays.

Le coup de grâce fut donné peu avant la publication de mon article, par Monsieur Klaus Schwab, qui, après avoir dressé un constat très négatif de la situation, déclarait dans *Les Echos* du 20 janvier 2014 que la mondialisation « est un échec collectif qui s'est construit pas à pas au cours des décennies qui viennent de s'écouler ». Et Klaus Schwab d'ajouter : « Au fond le message des militants anti mondialisation de la fin du siècle dernier était juste ». Message inouï de la part du Président fondateur du célèbre Forum Economique Mondial de Davos, qui réunit chaque année en janvier 3.000 grands patrons, Ministres, Chefs d'Etats et journalistes dans cette station d'hiver suisse.

Il est donc apparu tout naturellement (et ce fut la conclusion de mon article) que le TTIP ne pourrait pas être transformé un jour en accord multilatéral de l'Organisation Mondiale du Commerce, si des infléchissements majeurs n'y étaient pas apportés pour transformer en réussite l'échec de la mondialisation dénoncé par Klaus Schwab.

La période qui s'est déroulée entre 2014 et novembre 2016 a été riche en rebondissements sur ces sujets, avec en particulier des saisines de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) ce qui a conduit la Commission Européenne à assouplir ses positions initiales en ce qui concerne l'opacité des négociations.

Entre temps, précisément fin 2014, la négociation sur l'accord de libre échange entre le Canada et l'Union européenne, dénommé CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement), ou encore AEGG (Accord économique et commercial global) s'est achevée. Elle avait débuté fin 2008.

Le CETA est considéré comme un exemple qui doit inspirer les futurs accords de libre échange qui seront négociés par l'Union Européenne dans les prochaines années. Or, il pose plusieurs problèmes. Il est certes innovant, mais il est inspiré pour certaines dispositions du modèle des anciens accords de l'OMC des années 1995-2000 donc du modèle qui a échoué. C'est du reste ce qui explique les nombreuses difficultés qui sont apparues depuis que son contenu a été rendu public en juillet 2016.

Essayons d'y voir plus clair sur le CETA, ce qui nous permettra une meilleure analyse du TTIP si les négociations reprennent après les élections américaines, françaises et allemandes. Cela nous conduira également, dans la conclusion, à une réflexion sur la place et le rôle du Parlement Européen sur ce type de dossier, et plus globalement sur la mondialisation après le Brexit et l'élection présidentielle américaine.

\*

## 1 - UN ACCORD DE TROISIEME GENERATION.

Les experts et les négociateurs s'accordent pour classer désormais les accords de libre échange, multilatéraux ou bilatéraux en trois catégories. Ce classement a été décrit avec beaucoup de clarté dans une interview donnée par Pascal Lamy au journal *Les Echos* du 20 octobre 2015, résumée ci-dessous.<sup>81</sup>

**Les accords de première génération.** Il s'agit des accords multilatéraux conclus dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), qui se caractérisent par la volonté de réduire (en vue de les éliminer au fil du temps) les obstacles au commerce destinés à protéger les acteurs économiques de la concurrence étrangère. Ces accords portent essentiellement sur la baisse des droits de douane et des subventions. Selon Pascal Lamy, les Etats-Unis et surtout l'Europe avaient souhaité insérer dans ces accords des normes sociales ou environnementales répondant à un standard minimum. Les pays en développement s'y seraient opposés.

On notera que depuis 1994, ces accords comportent tous un système de « règlement des différends », c'est-à-dire un système d'arbitrage qui permet à un Etat de réclamer des dommages et intérêts à un autre Etat qui ne respecterait pas ses engagements. C'est ce que l'on dénomme : « l'arbitrage d'Etat à Etat ».

Un exemple. A la différence des Etats-Unis, l'Europe refuse la mise en marché (donc l'importation) de viandes issues d'animaux élevés avec des hormones de croissance. Comme elle n'est jamais parvenue à démontrer scientifiquement le lien entre telle ou telle maladie (cancer, par ex), et les hormones de croissance, les Etats-Unis ont saisi l'organe de règlement des différends de l'OMC il y a quelques années, et l'Europe a été condamnée. Cela permettait aux Etats-Unis de prendre des mesures de rétorsion (droits de douane

---

<sup>81</sup> Richard Hiault, « Pascal Lamy: le Traité atlantique est un accord de troisième génération », *Les Echos.fr*, le 20 octobre 2015

ou boycott de certains produits européens). Comme l'Europe ne voulait pas modifier sa législation, une négociation s'est alors engagée avec les Etats-Unis, qui a abouti à l'autorisation d'importer de nouveaux contingents de viande bovine (non hormonée) sans droits de douane.

**Les accords de deuxième génération.** L'exemple emblématique d'accord de deuxième génération est l'accord transpacifique (TPP), qui s'est négocié entre les Etats-Unis, et douze pays asiatiques. Il a fait l'objet d'un accord de principe le 5 octobre 2015, et a été signé solennellement le 4 février 2016. Il doit maintenant être soumis à la ratification des douze parties prenantes (Etats-Unis, Canada, Mexique, Chili, Pérou, Japon, Malaisie, Vietnam, Singapour, Brunei, Australie et Nouvelle-Zélande) regroupant 800 millions d'habitants et 40 % du PNB mondial, ce qui en fait la plus grande zone de libre-échange dans le monde.

Tout dépend maintenant de la position définitive qui sera prise par le nouveau Président des Etats Unis.

Quoi qu'il en soit, il faut souligner qu'avec le TPP, les Etats-Unis sont parvenus à établir un lien contractuel entre un régime commercial et leurs propres standards sociaux, environnementaux et même anti-corruption. C'est une innovation majeure.

Cet accord, s'il est mis en œuvre, entraînera de profondes réformes économiques et sociétales<sup>82</sup> dans certains pays signataires, telle que la privatisation des entreprises d'Etat, la suppression des subventions qui leurs sont versées, l'ouverture des marchés publics. D'autres pays devront se mettre aux normes en matière de droit du travail et de lutte contre les trafics humains. Dans tous les pays émergents de la zone, la protection de l'environnement, encadrée dans le chapitre 20, devra également être repensée, tout comme la lutte contre la corruption.

Dans son principe, c'est-à-dire sous réserve d'en connaître le contenu actuellement inaccessible, ce type d'accord apporte de réelles réponses au constat d'échec de la gestion de la mondialisation fait par Klaus Schwab.

**Les accords de troisième génération.** L'exemple emblématique de ce type d'accord est le Traité Transatlantique de libre échange (TTIP ou TAFTA), mais aussi le fameux CETA, qui est maintenant signé. Le CETA a été négocié dans le but de l'utiliser ensuite

---

<sup>82</sup> Lucie Robequain et Yann Rousseau, "Traité commercial hors-norme entre l'Amérique et l'Asie" in *Les Echos.fr*, du 5 octobre 2015

comme modèle pour le TTIP et les futurs autres accords à négocier par l'Union Européenne.

Le TTIP est dans la même situation que l'accord transpacifique. Tout dépend de la position que prendra le Président des Etats-Unis : poursuite ou arrêt des négociations.

Par contre, le CETA est signé. Il est donc intéressant de l'examiner de plus près. Il comporte certes une baisse des droits des douanes, mais ce n'est pas l'essentiel car ceux-ci étaient déjà très bas. Sa philosophie est ailleurs, et différente des accords de deuxième génération de type accord transpacifique.

En pratique, toujours selon Pascal Lamy, « 80% des obstacles aux échanges entre l'Union Européenne et les Etats Unis proviennent de différences dans les règles de précaution et dans leurs modalités d'application. Le sujet n'est donc plus la protection des producteurs mais celle des consommateurs. C'est un sujet totalement différent et c'est la raison pour laquelle cette négociation provoque autant de remous ». Dans son interview, Pascal Lamy souligne également que « l'erreur faite par Washington et par Bruxelles est d'avoir vendu le TTIP comme un accord de première génération. C'est une erreur magistrale. La précaution ne se négocie pas. Elle ne peut être qu'harmonisée ou rendue équivalente. Elle est faisable pour la taille des pare-chocs. Mais, là où la précaution repose sur une approche philosophique ou éthique, comme en matière d'OGM, de tests sur les animaux pour les cosmétiques ou de protection des données privées, les différences transatlantiques seront très difficiles à combler ».

Soulignons deux points traités très rapidement par Pascal Lamy dans son interview au journal *les Echos*. Il s'agit tout d'abord de l'existence d'un volet « investissements » qui s'accompagne de la création d'un système d'arbitrage « investisseurs contre Etat », spécialement imaginé pour les investisseurs étrangers. Ce sujet est un point de crispation très fort pour la société civile.

Par ailleurs, à la différence des accords de deuxième génération, ceux de troisième génération comprennent bien un volet social et environnemental, mais ceux-ci sont les seuls chapitres non contraignants des accords (c'est-à-dire qu'ils sont purement facultatifs).

Tant et si bien que les accords de troisième génération font l'objet de vives critiques, car ils sont finalement perçus, à tort ou à raison, comme une régression au regard des accords de deuxième génération. L'opacité des négociations, et les manipulations politiques diverses et variées n'arrangent rien. En outre, la coopération réglementaire est l'objet de beaucoup d'inquiétudes, même si, au départ, l'idée avait du sens.

Venons-en maintenant à l'examen du CETA.

## **2 - UNE PRESENTATION CONÇUE POUR QUE NUL NE S'Y RETROUVE**

On trouve le texte du CETA<sup>83</sup> sur le site du Ministère des affaires étrangères, et sur le site de la Commission européenne.

L'internaute procède alors à trois constats désagréables :

**1 – Il n'existe pas de tables des matières.** Le texte de l'accord portant signature, plus le texte de l'accord CETA et ses 12 annexes, forment un ensemble composé de 2.314 pages ! Qui peut s'y retrouver ?

**2 - Aucune des annexes ne comporte de titre.** Il faut ouvrir chacune d'elle et parvenir à la page 3 pour connaître son objet.

**3 – La plupart des annexes ne correspondent pas à leur numéro.** Par exemple : lorsqu'on clique sur l'annexe annoncée 7, on voit écrit à la première page : annexe 5. L'annexe annoncée 13 est en réalité l'annexe 9, et il semble manquer les parties 1 et 3. L'annexe annoncée 4 partie 3 est en réalité l'annexe 2 partie 3. Etc... Cela signifie que les articles qui renvoient à des annexes ne visent peut-être pas la bonne annexe. Pourtant cela ne semble inquiéter personne, ni à Paris, ni à Bruxelles.

Comment expliquer cette attitude, sinon par la volonté d'entretenir le plus possible d'opacité ? Initiative stupide et pathétique, car le seul résultat est de rendre les internautes curieux.

Il faut souligner que 17 autres accords bilatéraux sont en préparation ou déjà en cours de négociation. S'ils sont tous présentés de la même façon, aucun fonctionnaire dans aucun ministère ne s'y retrouvera jamais. Même le code du travail que tout le monde critique est moins copieux, et dispose d'une table des matières très détaillée.

## **3 – UNE GRANDE INNOVATION: LA COOPERATION REGLEMENTAIRE**

Comme indiqué ci-dessus, la coopération réglementaire est la grande innovation des accords de troisième génération.

---

<sup>83</sup> Commission européenne. « Proposition de Décision du Conseil relative à l'application provisoire de l'accord économique », Document COM (2016) 444 final (DG Commerce) du 5 juillet 2016.

Voir site <http://ec.europa/transparency/regdoc/index>

De quoi s'agit-il ? Revenons à ce que disait Pascal Lamy dans son interview aux Echos : « 80% des obstacles aux échanges entre l'Union Européenne et les Etats Unis proviennent de différences dans les règles de précaution et dans leurs modalités d'application ». L'idée consiste donc à harmoniser le plus possible les réglementations concernant la mise en marché des produits et services. Sur le principe, cela semble logique. C'est d'ailleurs ce que nous faisons au sein de l'Union Européenne. Problème : au niveau mondial ce n'est pas si simple.

Il existe deux solutions pour parvenir à cette harmonisation

- Soit une négociation entre les Etats pour harmoniser leurs réglementations,
- Soit la reconnaissance mutuelle des normes. Cela consiste à reconnaître que lorsque deux pays ont des règles différentes, mais qu'au fond, elles se valent, il est admis que si un produit est autorisé sur le marché du pays A, il est automatiquement considéré comme conforme aux règles du marché du pays B.

La reconnaissance mutuelle des normes ne va pas de soi, car elle est profondément liée :

- à la culture des pays,
- et à la façon dont le risque est appréhendé. Dans ce dernier cas, deux approches coexistent :

- Soit l'approche scientifique : si, en l'état actuel des connaissances, un risque n'est pas démontré, le produit ou le service est admis sur le marché, quitte à le retirer ultérieurement lorsque la science démontrera qu'il présente des risques de dangerosité.

- Soit l'approche par le principe de précaution qui se définit ainsi en France, sur la base de la Loi Barnier de 1995 : « l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées, visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ».

On voit immédiatement pourquoi il y a tant de crispations par exemple sur l'extraction de gaz de schiste par fracturation hydraulique, car nul ne sait si cela cause ou non des dommages irréversibles aux nappes phréatiques, mais beaucoup le craignent, et exigent donc que des mesures de précautions soient prises. En face, des entreprises souhaitent obtenir des autorisations d'extraction, car

le risque n'est pas démontré scientifiquement de manière irréfutable.

Si l'on considère le secteur agroalimentaire (probablement exclu de la reconnaissance mutuelle des normes à court terme, mais pas à long terme) le problème est le suivant : selon wikipédia, en France, sur les 250 000 à 750 000 intoxications alimentaires par année (400 à 1 210 pour 100 000 habitants)

- 70 000 ont fait l'objet d'une consultation aux urgences (113 pour 100 000 hab.)
- 15 000 personnes ont été hospitalisées (24 pour 100 000 hab.) ;
- 400 personnes en sont mortes (0,65 pour 100 000 hab.).

Or, le nombre de décès annuels pour 100.000 habitant, pour cause d'intoxication alimentaire au Canada ou aux Etats-Unis n'est pas disponible. Cela fait quand même froid dans le dos. La toute première harmonisation consiste donc à harmoniser ces statistiques ce qui permettra d'appréhender le problème plus sereinement. Ce n'est pas une priorité de la Commission européenne.

Sur cette coopération réglementaire, voici ce qu'écrivait début novembre 2016 Elvire Fabry de l'Institut Jacques Delors <sup>84</sup>:

« Le CETA fait aussi partie de cette génération d'accords dits 'approfondis' qui visent une harmonisation des règles du jeu du commerce international par une coopération réglementaire sur des enjeux tels que la propriété intellectuelle. Il permet une harmonisation des droits d'auteur et la promotion de la reconnaissance de 173 indications géographiques européennes.

Cette coopération concerne aussi la suppression d'une double certification de la conformité des normes dans des secteurs tels que l'équipement électrique, les jouets, les machines, ou les appareils de mesurage.

Mais l'ambition de coopération réglementaire reste très limitée dans le CETA par rapport à celle envisagée dans le projet d'accord TTIP/TAFTA avec les États-Unis.

Le Forum de coopération réglementaire mis en place entre l'UE et le Canada ne vise encore qu'un effort de transparence et d'information entre leurs régulateurs respectifs. Ce faisant, il pointe du doigt l'enjeu majeur de la reconnaissance mutuelle ou de l'harmonisation des normes techniques - lorsque celles-ci respectent un niveau équivalent de précaution pour alléger les coûts

---

<sup>84</sup> Elvire Fabry, « Stopper le CETA et le TIPP/TAFTA n'arrêtera pas la mondialisation », Tribune in *Notre Europe*, (Institut Jacques Delors) du 8 novembre 2016, 2 p.

d'exportation des entreprises liés à la mise en conformité à des univers réglementaires différents.

Mais on ne peut légitimement faire du CETA la cible des peurs qui s'expriment à propos de la coopération règlementaire envisagée dans le TTIP/TAFTA ... »

Si l'on peut oser une conclusion, on peut sans doute avancer que ces sujets sont fondamentaux, qu'il est légitime de les aborder, mais qu'ils sont à la limite de relever d'un référendum. Par conséquent, il n'est peut-être pas judicieux de laisser le soin à quelques fonctionnaires sous l'emprise de groupes de pression de les régler seuls dans l'opacité.

On notera également que la société civile reproche fortement au CETA l'absence de toute référence au principe de précaution dans le texte, alors que l'obligation de prendre en compte ce principe figure expressément dans le mandat de négociation signé par les 28 chefs d'Etats.

On notera enfin que ce système de coopération règlementaire sera bien difficile à faire fonctionner lorsque l'UE aura signé les 18 accords déjà négociés, en cours de négociation, ou encore sous la forme de simples projets.

Ne sommes-nous pas en train de créer un immense désordre sur la planète, que seules, les multinationales seront capables de manipuler ? Le CETA et ses annexes comportent environ 2.500 pages. Avec les dix sept autres accords, cela fera un total de 45.000 pages sans tables des matières, dans lesquelles il faudra identifier avec rigueur tous les chapitres concernant la coopération règlementaire, concernant les tribunaux d'arbitrage, etc. etc.

Il serait tellement plus simple et plus logique de négocier tout cela à l'OMC ? Est-ce vraiment impossible ? Pourquoi ?

#### **4 - LA PLACE DE L'HOMME DANS LE CETA : UN VICE DE CONSTRUCTION ESSENTIEL**

Ce vice de construction porte sur le caractère contraignant ou non des différents chapitres de l'accord CETA. C'est un problème de civilisation. L'affirmation peut sembler excessive. Il appartiendra au lecteur de juger lui-même de ce point après avoir lu les développements ci-dessous.

Un chapitre (ou une clause) est contraignant, si au-delà des grands mots et des pétitions de principe qui y figurent, il est prévu qu'en cas de non respect, le système de règlement des différends peut être saisi pour condamner l'Etat qui ne le respecte pas.

Tel est le cas de tous les chapitres concernant le commerce et les investissements.

En revanche, les clauses concernant l'homme et l'environnement sont toutes purement facultatives. Que se passe-t-il si elles ne sont pas respectées ? Rien du tout.

Par conséquent, le commerce et l'investissement sont hissés au rang de finalité dans la mondialisation, car les engagements les concernant sont contraignants. De son côté, l'Homme devient un simple moyen, puisque tout ce qui le concerne en terme de droits est facultatif. Idem pour l'environnement (dont le climat !) qui est réduit à un simple coût à minimiser au maximum.

L'économie n'est donc plus au service de l'Homme. C'est au contraire l'Homme qui est placé au service de l'économie. Cette inversion des normes sera irréversible dans la mondialisation, car le CETA servira de modèle aux 18 accords qui vont suivre.

Beau projet de société pour tous ceux qui sont en quête de sens ! C'est en cela je me suis permis d'écrire ci-dessus que nous sommes ici devant un problème de civilisation.

Comme je l'avais écrit dans mon précédent article, dans toutes les démocraties, le droit du commerce, le droit social et le droit environnemental sont au même niveau. Par exemple, en France :

- les entreprises doivent respecter le droit commercial. En cas de défaillance, elles seront condamnées par les tribunaux de commerce
- elles doivent respecter le droit du travail. En cas de défaillance, elles seront condamnées par le conseil des prudhommes
- elles doivent respecter le droit de l'environnement. En cas de défaillance, elles seront condamnées par le tribunal de grande instance ou le tribunal correctionnel.

Rien de tel dans la mondialisation. Aucun pays ne peut s'opposer à l'importation d'un produit sur son territoire, dès lors que les règles du commerce sont respectées, même si le produit a été fabriqué dans des camps de travail forcé (en piétinant la charte de l'Onu et les textes de l'organisation internationale du travail) et/ou au prix de dégâts environnementaux ou climatiques majeurs).

Voilà pourquoi, dans la mondialisation, le droit du commerce est devenu supérieur aux autres droits. C'est totalement inacceptable au

XXI<sup>e</sup> siècle. Or, c'est ce que l'on se propose de conforter dans le CETA.

La conséquence de cette politique est très grave. Le TTIP (40% du PIB mondial) et les autres accords bilatéraux seront tous recopiés sur le CETA. C'est donc la mondialisation qui est en jeu.

Rappelons que la France et le Parlement européen (résolution du 8 juillet 2015) ont exigé que le volet « développement durable » soit contraignant et inclus dans le système général de règlement des différends (Etat à Etat), en motivant très soigneusement et très rationnellement cette exigence.<sup>85</sup> Par conséquent, en renonçant à cette exigence (comme ils s'y préparent), ils confirmeront politiquement et juridiquement la primauté du droit du commerce et de l'argent (seuls contraignants) sur les hommes et l'environnement dans la mondialisation économique.

### **Quelle est l'argumentation de la Commission Européenne ?**

Rendre contraignant le volet « développement durable » risque de rendre certains pays en développement frileux, et les faire renoncer aux échanges internationaux. Cette argumentation est spéieuse. La preuve : l'accord transpacifique (TTP) dit de deuxième génération a justement rendu ce type de dispositions contraignantes, avec des pays très en retard sur le plan social et environnemental avec les démocraties occidentales.

## **5 – UN TRIBUNAL ARBITRAL A AMENDER SERIEUSEMENT**

Les accords de deuxième et troisième génération comprennent une innovation : ils incluent un volet « protection des investissements ». Ce sujet « protection des investissements » n'est pas nouveau. Il a fait l'objet d'accords bilatéraux séparés, à partir des années 50 – 60,

---

<sup>85</sup> Voir de Matthias FEKL, secrétaire d'Etat chargé du commerce extérieur, « Rapport 2015 sur la stratégie du commerce extérieur de la France et la politique commerciale européenne », Décembre 2015. 100 p. Voir le site : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/diplomatie-economique-et-commerce-exterieur/actualites-liees-a-la-diplomatie-economique-et-au-commerce-exterieur/2015/article/diplomatie-economique-presentation-par-matthias-fekl-du-rapport-2015-sur-la>  
Voir aussi l'extrait du rapport réalisé par le Comité Pauvreté et Politique points 3 et 4 mis en ligne sur son site: [http://media.wix.com/ugd/146df5\\_7efc8765f10f4e31af05e0111c355363.pdf](http://media.wix.com/ugd/146df5_7efc8765f10f4e31af05e0111c355363.pdf)

tous plus mal écrits les uns que les autres, au détriment exclusif des Etats. Il y en a au total 3.000 sur la planète.

Pourtant, au départ, l'idée avait du sens. Nous étions au sortir de la guerre. Un certain nombre de pays n'étaient pas encore des démocraties, et n'étaient pas forcément bien familiarisés avec le droit du commerce international. L'économie était fermée et non pas mondialisée. Il y eut à l'époque des investisseurs spoliés par des pays qui les ont purement expropriés contre des indemnités de misère. D'où la mise en œuvre de garanties qui se sont concrétisées par des accords précisant les droits des investisseurs, et un système d'arbitrage permettant aux investisseurs de faire condamner des Etats, en cas de spoliation.

Au début tout a bien fonctionné. Il y a eu peu de litiges. Puis, le système a dérivé. Les abus ont commencé. Les accords bilatéraux étaient tellement mal ficelés, qu'ils ouvraient la voie à toutes les interprétations, si bien que les Etats perdaient souvent. Au surplus la corruption au niveau des arbitres battait son plein. Le nombre de litiges a augmenté de façon exponentielle, dans l'opacité. Les peuples n'ont jamais été tenus au courant des condamnations de leurs gouvernements. C'est finalement, l'affaire Tapie, qui a placé ce système d'arbitrage sous les feux de la rampe, et a mis en évidence les dérives qu'il permettait.

Fondamentalement ces dérives sont liées à la conception que l'on se fait de la justice. Les pays européens et les pays anglo-saxons en ont une philosophie fort différente.

1 - En Europe, le droit est un **outil de civilisation**, qui met sur un pied d'égalité le faible et le fort. Sa mission est de jouer un rôle d'apaisement. Dans le monde anglo-saxon, c'est tout le contraire. Chacun a pu constater que les Etats-Unis ont largement complété leur économie de création de richesse par une **économie de prédation par la chicane**. De fait, si l'ingénieur était le personnage clé de l'économie américaine au début du XXème siècle, ce rôle est aujourd'hui rempli par le « lawyer », l'avocat. Le droit est devenu une arme de combat pour s'accaparer le fruit du travail productif de l'autre partie. La liberté est celle d'écraser l'autre, considéré comme un adversaire.

2 – Pour les Européens, c'est une dénaturation complète de tout système judiciaire digne de ce nom. D'où le développement des abus. L'Europe commence à être contaminée par la conception américaine de la justice, ce qui est un vrai problème, car il n'est pas

sûr que la population en soit consciente. La classe politique laisse faire.

3 – Résultat : voici ce qu'admettait le commissaire en charge de la négociation, le 4 avril 2014, dans le bulletin du commerce extérieur de l'UE : « Je partage totalement les nombreuses critiques selon lesquelles les procédures de règlement des différends entre investisseurs et Etats n'ont débouché jusqu'à présent que sur des exemples très inquiétants de litiges contre les Etats »... Il est vrai que par exemple les arbitres pouvaient condamner des Etats, tout en ayant exercé la profession de conseiller des entreprises plaignantes juste avant le litige, ou en l'exerçant juste après. Les conflits d'intérêt et la corruption étaient monnaie courante.

4 – C'est pourquoi dès 2014, le Comité Pauvreté et Politique demandait sa suppression et son remplacement par le système classique de type OMC, c'est à dire un arbitrage d'Etat à Etat et non pas « investisseurs à Etat ». De nombreux arguments plaidaient dans ce sens. Ils sont décrits dans mon précédent article. La Commission européenne s'y est opposée de toutes ses forces.

5 - Le Secrétaire d'Etat au commerce, Matthias Fekl, conscient de tous les abus qui avaient eu lieu depuis une vingtaine d'années, a alors proposé un compromis : remplacer ce système d'arbitrage par une Cour Internationale de justice, mieux encadrée. Les juges deviendraient des professionnels nommés par les Etats pour une durée déterminée, un guide de bonnes pratiques leur serait imposé etc... Proposition permettant d'améliorer les choses, certes, mais pas satisfaisante, car cette juridiction n'a pas lieu d'être dans des pays qui ne sont pas des « Etats voyous », qui sont des démocraties et dont les systèmes judiciaires fonctionnent normalement.

De plus, il ne sera même pas réclamé aux futurs juges de présenter un casier judiciaire vierge. Si un cas de corruption est mis au jour, un Etat pourra récuser le juge corrompu, mais ne pourra pas le poursuivre en justice s'il est d'une nationalité différente et demeure dans un autre Etat.

6 – Du coup, dans le CETA, le système d'arbitrage qui avait été négocié en 2014 a dû être renégocié, et remplacé par la fameuse Cour Internationale d'arbitrage dénommée Tribunal d'arbitrage. Malheureusement, cela donne un résultat affligeant, tant la puissance des groupes de pressions a été grande.

Tel qu'il est rédigé, ce chapitre sur l'investissement doit donc être fondamentalement amendé. S'il avait été rédigé entre les seules multinationales américaines et leurs filiales canadiennes et européennes, il n'aurait pas été différent.

**1– Les Etats n’ont que des devoirs. Les investisseurs n’ont que des droits. Le déséquilibre est tel qu’il est inexplicable.**

Rappelons tout d’abord qu’une fiche d’information émanant de la Commission européenne intitulée « *Protection des investissements et règlement des différends entre investisseurs et les Etats dans les accords avec l’UE* »<sup>86</sup> datée de novembre 2013, décrit en douze pages les quatre « garanties clés » accordées généralement dans les accords de libre échange et sur les investissements, et que la Commission reprend à son compte dans sa fiche d’information.

Ces quatre garanties clés sont les suivantes :

1. La protection contre la discrimination (« traitement de la nation la plus favorisée » et « traitement national »)
2. La protection contre l’expropriation à des fins autres que des objectifs de politiques publiques et sans compensation appropriée
3. La protection contre un traitement injuste et inéquitable – par exemple ne respectant pas les principes fondamentaux d’équité
4. La protection de la possibilité de transfert de capitaux.

Le cadre était donc clairement défini.

Or, une lecture attentive de ce chapitre investissements du CETA appelle deux remarques :

- les Etats ont des obligations très importantes et très précises vis à vis des investisseurs. Elles sont énumérées aux articles 8.4 (page 93) à 8.17 (page 115), chaque article contenant un nombre impressionnant de lignes . Total : vingt deux pages d’obligations mises à la charge des Etats ! Les quatre garanties clés ont été insidieusement élargies et de façon considérable.

- A l’inverse, aucun devoir n’est mis à la charge des investisseurs. Pas une seule page, pas un seul article ne leur est consacré. C’est ainsi que chaque Etat doit garantir aux investisseurs en ce qui concerne leurs investissements visés, « un traitement juste et équitable », mais nul n’a eu l’idée d’écrire que l’entreprise avait la même obligation vis à vis de l’Etat d’accueil et de ses citoyens.

Le gouvernement français, dans une proposition intitulée « Vers un nouveau moyen de régler les différends entre Etats et investisseurs » de mai 2015, transmise à la Commission européenne avait pourtant demandé que soit insérée la phrase suivante :

---

<sup>86</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/december/tradoc\\_152016.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/december/tradoc_152016.pdf)

« Les investisseurs visés doivent réaliser leurs opérations d'investissement dans le respect des lois et réglementations de la partie sur le territoire de laquelle ils investissent et doivent se conformer, avec toute la diligence requise, à ces lois et réglementations dans le cadre de l'établissement, de l'acquisition, de l'expansion, de la conduite, de la gestion, du maintien, de l'utilisation, du bénéfice et de la vente ou de la disposition de leurs investissements sur son territoire ». <sup>87</sup>

Cette phrase n'a rien d'aveuglant. Tous les citoyens et toutes les entreprises françaises y sont assujettis. La Commission européenne a refusé catégoriquement cette demande, sans prendre la peine de s'expliquer. La France n'a pas protesté, et aujourd'hui, notre pays est l'un des plus enthousiastes vis à vis de ce CETA.

A mon sens, le Président de la République commet une erreur de rester sans réaction, car la question n'est pas anodine en temps de guerre. C'est ce que nous tenterons de mettre en évidence ci-après.

Dans les engagements mis à la charge des Etats, l'article 8.10 point 1 précise que l'Etat d'accueil doit accorder, sur son territoire, un traitement juste et équitable aux investisseurs ainsi qu'une protection et une sécurité intégrales conformément aux paragraphes 2 à 7.

Pour que tout soit bien clair, le point 5 du même article précise : « Il est entendu qu'une protection et une sécurité intégrales » fait référence aux obligations de la Partie en ce qui concerne la sécurité physique des investisseurs et des investissements visés ».

Si l'Etat ne remplit pas cet engagement, l'investisseur peut saisir le tribunal d'arbitrage et réclamer de forts dommages et intérêts.

Sur le principe, ces engagements de l'Etat sont tout à fait recevables. Ce qui ne l'est pas, c'est l'absence de réciprocité, c'est à dire le refus par la commission de prendre en compte la demande de la France dans la négociation, à savoir le respect, par l'investisseur, de la réglementation en vigueur dans le Pays d'accueil. En clair, en agissant ainsi, la Commission européenne a refusé expressément de rappeler qu'en contrepartie de ses droits et de sa protection, l'investisseur devait notamment acquitter loyalement ses impôts dans le pays d'accueil, ne serait-ce que pour financer la police, la gendarmerie, l'armée et les services de renseignements.

---

<sup>87</sup>

[http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/20150530\\_isds\\_papier\\_fr\\_vf\\_cl\\_e432fca-2.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/20150530_isds_papier_fr_vf_cl_e432fca-2.pdf)  
17 pages.

N'est-ce pas la contrepartie minimum à l'engagement de l'Etat d'accueil d'assurer la sécurité des investisseurs et de leurs biens ?

Par la même, elle laisse entendre que l'évasion fiscale déguisée en optimisation fiscale abusive n'est finalement pas un sujet fondamental à Bruxelles.

Or, la Commission semble oublier que nous sommes en guerre contre Daech et que celle-ci sera longue et sans doute très sanglante. Elle semble oublier également qu'en France, de nombreux militaires et policiers sont au bord de l'épuisement, (vigipirate, etc.), et que nous manquons cruellement de moyens pour y remédier et acquérir les matériels adaptés à ce nouveau type de guerre. Par son comportement la Commission admet donc qu'il n'est pas très grave que certains contribuables s'exonèrent de leur participation à l'effort de guerre, tout en exigeant une sécurité maximum à la charge des contribuables du pays d'accueil.

Quant à la France qui n'a pas protesté lorsque la Commission a refusé son amendement et approuve le CETA, elle semble oublier que le Président de la République est le chef des armées, et qu'à ce titre, il doit veiller au financement équitable de l'effort de guerre.

Son devoir est donc de faire corriger le CETA sur ce point.

Rappelons que les pertes de recettes fiscales sont :

- de 80 milliards d'euros par an pour la France,
- de 1.000 milliards d'euros par an au niveau européen,
- que l'OCDE tente avec de nombreuses difficultés de trouver des solutions,
- que le G20 s'en émeut,

Nous sommes là devant une très lourde faute de la Commission européenne, car c'est bien au niveau européen et non pas au niveau national qu'il faut délivrer un message fort aux investisseurs qui trichent. En effet, aucune entreprise ne peut se passer du marché européen. Par contre, si le message émane d'un pays, il risque des représailles. Dans cet exemple, non seulement l'Europe ne nous a servi à rien, mais elle nous nuit. Comme ce n'est pas un oubli de sa part, puisqu'elle a refusé expressément la demande de la France concernant le respect de la réglementation du pays d'accueil, c'est une dérive.

## **2 – Il est interdit aux Etats de présenter des demandes reconventionnelles en lien avec le manquement qui leur est reproché.**

La Commission a en effet refusé une demande de la France rendant possible, pour un Etat qui serait mis en cause par un investisseur devant le Tribunal arbitral de présenter une demande reconventionnelle en lien avec la demande de l'investisseur, afin, soulignait le gouvernement français, de « rééquilibrer les droits des Etats et les droits des investisseurs à l'occasion d'un litige porté devant une instance arbitrale ».<sup>88</sup>

La Commission a répondu par la négative sans donner d'explications. La France n'a pas protesté. Cela est très déstabilisant, car, dans toutes les démocraties, les personnes mises en causes devant un Tribunal ont toujours le droit de se défendre notamment par la présentation de demandes reconventionnelles. C'est un droit fondamental.

Qui a pris ces deux décisions négatives, anormales et porteuses de graves déséquilibres au détriment des citoyens contribuables des pays d'accueil ? Nul ne le sait. Voilà aussi pourquoi je me suis permis d'écrire que si ce chapitre sur les investissements avait été rédigé entre les seules multinationales américaines et leurs filiales canadiennes et européennes, il n'aurait pas été différent.

## **3 – Le champ d'application de l'arbitrage ne correspond pas à ce qui a été dit et écrit.**

Pour les développements qui suivent, il est fait référence à la « Foire aux questions » (FAQ) de la Commission Européenne concernant le TTIP. Certes, cette FAQ concerne le TTIP et non pas le CETA, mais il faut rappeler que le CETA a été négocié dans le même esprit que le TTIP. En outre, ce qui aura été accordé dans le CETA sera impossible à refuser pour le TTIP

Dans sa FAQ, la Commission a clairement menti aux internautes c'est à dire aux citoyens sur le champ d'action de l'arbitrage. Elle écrit :

Question : *Pourquoi les grandes entreprises pourront-elles engager des poursuites contre les États si de nouvelles règles ne leur plaisent pas ?*

Réponse de la Commission : « Elles ne le pourront pas : c'est un mythe ».

....

Le RDIE (système d'arbitrage, devenu tribunal d'arbitrage) permet

---

<sup>88</sup>

[http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/20150530\\_isds\\_papier\\_fr\\_vf\\_cl\\_e432fca-2.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/20150530_isds_papier_fr_vf_cl_e432fca-2.pdf) 17 pages.

à une société étrangère de demander réparation si un gouvernement **confisque ses actifs, ou promulgue une loi ne s'appliquant qu'aux sociétés étrangères** et réduisant à néant ses investissements. Il pourrait s'agir, par exemple, d'une loi interdisant un produit fabriqué par une usine sous contrôle étranger, tandis que les mêmes produits fabriqués par des entreprises nationales resteraient autorisés.

« Le RDIE n'empêche pas les gouvernements de promulguer des actes législatifs, mais permet aux sociétés étrangères lésées par une loi discriminatoire à leur égard d'intenter une action en réparation.

Malheureusement, le champ d'application de l'arbitrage « multinationales / Etats » va beaucoup plus loin que la seule confiscation d'actifs, ou la seule promulgation d'une loi ne s'appliquant qu'aux sociétés étrangères.

Il suffit de lire les 22 pages consacrées aux obligations des Etats. Elles visent des situations qui concernent tout autant les entreprises nationales et étrangères, donc des situations où il n'y a ni discrimination ciblée contre les investisseurs étrangers, ni expropriation, ni spoliation.

En réalité, ce chapitre 8 est utilisé pour imposer aux 28 Etats européens un système économique certes, largement en vigueur sur la planète, mais pour lequel elle n'a reçu aucun mandat, et qui va très largement au-delà des quatre garanties clés.

#### **4 – La Commission a menti sur la saisine préalable des juridictions nationales.**

Toujours dans sa foire aux questions, la Commission écrit :

*Question : Le TTIP autorisera-t-il les sociétés étrangères à engager des poursuites contre les gouvernements nationaux sans devoir saisir les juridictions nationales ?*

Réponse de la Commission : « Non, cette idée est un mythe ».

« Si une entreprise américaine voulait contester une loi ou une mesure promulguée par un État membre de l'UE, elle devrait saisir les juridictions locales ou nationales du pays concerné. Si elle était empêchée de saisir la justice, elle pourrait essayer d'intenter une action en réparation au titre de l'arbitrage prévu par le mécanisme de Règlement des différends entre investisseurs et États (RDIE) ».

Ce texte allait exactement dans le même sens que la proposition française qui précisait : « il pourrait d'ores et déjà être rappelé que

les investisseurs étrangers devraient avant tout régler leurs litiges avec l'Etat d'accueil devant les juridictions locales ».<sup>89</sup>

Résultat de l'accord : il n'est fait aucune mention des juridictions nationales dans le CETA, toujours sans aucune explication. La Commission a donc menti. Pourquoi ? Sous la pression de qui ? Qu'est-ce que les citoyens vont gagner et perdre ? Nous devons comprendre ce qui s'est passé.

**5 - Le système est totalement verrouillé.** Selon l'article 30.9 point 2, l'ensemble de ce chapitre 8 sur les investissements et l'arbitrage restera en vigueur pendant 20 ans après la dénonciation éventuelle de l'accord ...

Pourquoi s'enfermer ainsi sans retour en arrière possible, de manière purement dogmatique et totalement naïve, au risque de bloquer toutes les idées novatrices des générations suivantes ? Qu'est-ce que les peuples vont gagner en étant tenus ad vitam aeternam aux vingt pages d'obligations mises à leur charge, et à l'absence de tout devoir assigné aux investisseurs ?

**6 – La publicité des sentences doit être soigneusement organisée.**

La France est signataire d'une centaine de conventions d'arbitrage. Demain, elle sera incluse dans les accords de libre échange et d'investissements qui seront négociés par l'UE.

A ce jour, les sentences prononcées ne sont jamais communiquées au public, alors que les amendes sont payées par les impôts des contribuables. Or, selon la déclaration des droits de l'homme et du citoyen :

*« Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».*

Il serait donc judicieux :

- Que le gouvernement communique chaque année au Parlement, dans un rapport, le détail des sentences rendues contre la France, et de les mettre en ligne, en langue française, sur un site internet qui leur serait dédié. Cela permettrait de suivre au cours du temps

---

<sup>89</sup>[http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/20150530\\_isds\\_papier\\_fr\\_vf\\_cle432fca-2.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/20150530_isds_papier_fr_vf_cle432fca-2.pdf), 17 pages.

l'évolution du nombre de procédures, le montant des amendes, le nombre de demandes irrecevables car fantaisistes, etc,

- Que toutes les sentences rendues en Europe dans le cadre des accords négociés par l'UE soient publiées dans les 28 langues sur un site européen qui leur serait dédié, de façon à identifier rapidement d'éventuelles stratégies d'investisseurs qui lanceraient des « ballons d'essai » dans certains pays, pour ensuite étendre la jurisprudence à toute l'Europe.

Le rapport du gouvernement au Parlement comprendrait alors un volet concernant les autres pays de l'UE. On ne peut plus abandonner à l'opacité toute cette jurisprudence qui porte sur des milliards d'euros.

## **6 - LA PROCEDURE D'APPROBATION DES ACCORDS DE LIBRE ECHANGE POSE PROBLEME AUJOURD'HUI ET DOIT ETRE MODIFIEE.**

Le CETA doit être impérativement amendé sur certains points de principe. L'UE affirme que c'est impossible. Selon elle, les Etats puis le Parlement européen en dernier ressort ne peuvent qu'accepter ou refuser l'ensemble de l'accord.

Aux Etats-Unis, le même système existe, mais il n'est pas automatique. Par principe le Congrès américain peut modifier les accords négociés, lors de leur approbation, sauf s'il a voté préalablement le « fast track », c'est à dire un blanc seing donné à la Présidence.

Dans ce cas, il ne peut qu'approuver ou refuser l'accord qui lui est soumis. En Europe, le « fast track » est le principe. Toute exception est interdite.

Or, cette obligation de tout accepter ou tout refuser en bloc est irrecevable dans le contexte d'aujourd'hui.

Cela conduit à l'alternative suivante : soit les Etats acceptent certains articles inacceptables et irréversibles, soit ils refusent tout, et s'engagent dans le repli sur soi, comme dans les années 30.

**1 - Rappelons** que l'Union Européenne est déjà en guerre. Inutile d'en rajouter.

**2 - Rappelons aussi** qu'à la différence des Etats, les multinationales sont intervenues en permanence sur le texte pendant sa négociation, pour le modifier. Rappelons aussi que José Manuel D. Barroso, ancien président de la Commission européenne de 2004 à 2014 est maintenant chez Goldman Sachs, et que le CETA a été négocié sous sa Présidence.

**3 - Rappelons enfin** qu'à la différence des accords de l'OMC, il n'y a que deux parties en présence dans les accords bilatéraux. Les politiques et les fonctionnaires de l'un et de l'autre peuvent facilement examiner les propositions d'intérêt général et non partisans qui leur sont soumises, et renégocier le cas échéant des aspects considérés comme inacceptables par les Chefs d'Etats ou les Parlementaires européens. Bien évidemment, il doit en être de même pour le pays partenaire à la négociation.

Cela peut-il conduire à une situation ingérable ? Non. Sachant que les Chefs d'Etats sont au nombre de 28 (27 après le Brexit) et que le nombre de députés européens est de 751, il n'y a aucun risque que les uns ou les autres se mettent d'accord pour demander de nombreuses modifications remettant complètement en cause les accords signés.

Sachant au contraire qu'ils appartiennent à des courants de pensée politiques différents, ils n'auront d'autre choix que de se mettre d'accord sur quelques points essentiels et pas plus. Tout cela peut sembler un peu complexe, mais, avec cette évolution de la procédure d'approbation des accords, les négociateurs seront contraints de tenir compte des avertissements des uns et des autres pendant le cours des négociations, et seront mieux armés pour dire non aux groupes de pressions, qui ont actuellement la part belle. Avec cette solution, nous devrions logiquement aboutir à des accords plus équilibrés qu'aujourd'hui.

## CONCLUSION

On ne peut achever un article comme celui-ci sans élargir la réflexion. En effet, à lui seul le TTIP ou Tafta, s'il est signé un jour, portera sur 40% du PIB mondial. Avec les 17 autres accords à prévoir, nous serons probablement proches des 60 % du PIB mondial. C'est donc la mondialisation économique dans son ensemble qui est en train de se jouer au travers de ces accords bilatéraux.

Certes, ce sujet est très lointain pour beaucoup de citoyens, mais il est pourtant bien présent dans notre quotidien. Nous devons nous y intéresser car tant les accords de l'OMC que ces accords bilatéraux présentent la caractéristique d'être des accords internationaux. Ils ont donc une valeur juridique supérieure au droit européen, lequel est déjà supérieur au droit national, qui, lui-même,

s'impose au droit local, comme par exemple, les arrêtés préfectoraux ou municipaux.

La liste d'évènements ci-dessous (Voir l' « Historique des réflexions sur la mondialisation » en annexe 1), montre que ce sujet est fondamental, et qu'il est ou a été traité au plus haut niveau politique. On peut citer : Monsieur Ban-ki-moon, Secrétaire général de l'ONU, le Président de la République française, le Parlement européen, le Président du Forum de Davos, le Président des Etats-Unis (accords de 2<sup>e</sup> génération tels que le TTP), les Evêques américains et européens, Monsieur Matthias Fekl, Secrétaire d'Etat au Commerce extérieur de la France, et bien sûr de nombreux économistes et universitaires.

De tout cela, il résulte que la mondialisation actuelle présente de graves défauts. C'est un fait acquis qui nous a d'ailleurs été rappelé à l'occasion du Brexit et de l'élection du 45<sup>e</sup> Président des Etats Unis, et plus récemment dans une chronique du Premier ministre français, Manuel Valls, parue dans le quotidien *Les Echos* du 23 novembre 2016.<sup>90</sup>

La plus mauvaise réponse serait le repli sur soi, car, dans son principe, l'échange de biens et de services est une activité séculaire des hommes, qui est source de progrès, d'ouverture et de prospérité.

Il faut donc réformer très sérieusement le cadre du commerce mondial.

Pour cela, on ne peut mieux faire que de reprendre ci-dessous les « *Propositions françaises de réforme de la politique commerciale européenne* ». Elles sont classées et exposées très clairement. On peut les présenter comme une très bonne synthèse des propositions figurant dans les documents cités dans la liste ci-dessous de l'annexe, que le Secrétaire d'Etat au Commerce Extérieur a bien entendu complétée et enrichie par ses propres analyses du sujet.

Pour ma part, j'y ajouterai la nécessité de corriger très sérieusement le chapitre concernant la clause du Tribunal d'arbitrage tel qu'il

---

<sup>90</sup> Manuel Valls, « Il faut répondre aux dégâts de la mondialisation », *Les Echos* du 23 novembre 2016.

<http://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/0211523434561-manuel-valls-il-faut-repondre-aux-degats-de-la-mondialisation-2045124.php>

existe dans le CETA, comme je l'ai exposé dans le cœur de cet article. En effet le CETA servira de modèle pour la suite, et nous sommes là devant un mauvais modèle, qui est par trop éloigné des propositions initiales de la France. Elles étaient beaucoup plus équilibrées dans les droits et devoirs respectifs. On peut même se demander, comme le pense le Comité Pauvreté et Politique, s'il faut vraiment créer une juridiction spéciale pour les investisseurs, surtout lorsqu'on lit la résolution du Parlement européen du 25 Octobre 2016.

Enfin, plus généralement, il me semble que les accords de 3<sup>e</sup> génération doivent être enrichis par le contenu des accords de 2<sup>e</sup> génération. Il faudrait par conséquent prendre en compte d'autres problèmes tels que la corruption ou l'évasion fiscale. Ce sujet de la fiscalité est d'ailleurs abordé par Manuel Valls dans sa chronique précitée.

Enfin, et sachant que les propositions françaises ont été rédigées avant le 25 octobre 2016, il me semblerait judicieux que les futurs accords contiennent une référence au label suggéré aux points 37 et 38 de la résolution du Parlement européen du 25 octobre 2016.<sup>91</sup>

Si tout cela est finalement retenu et appliqué loyalement, alors oui, on pourra bientôt parler de mondialisation « gagnante – gagnante ».

Malheureusement, le route est bien longue. Pourquoi ? Parce que les gouvernements et même le Parlement européen ne sont pas du tout au clair.

On notera d'abord que tous les candidats de la primaire de la droite se sont mis d'accord pour occulter le sujet de la mondialisation, alors que c'est un dossier clé du Président de la République. Nous verrons début 2017 si la gauche fait mieux.

Il y a plus ennuyeux Voici ce qu'on pouvait lire dans un article intitulé « Le bals des faux culs », paru dans *Le Point* du 16 juin 2016 : « S'ils ne veulent pas du traité, qu'ils le disent haut et fort, mais qu'ils

---

<sup>91</sup> Parlement européen, Résolution du Parlement européen du 25 octobre 2016 sur la responsabilité des entreprises dans les violations graves des droits de l'homme dans les pays tiers (2015/2315(INI))  
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2016-0405+0+DOC+PDF+V0//FR>

ne se défaussent pas sur Bruxelles. « En interne, les États membres ne cessent de répéter à quel point il est important de s'accorder sur le TTIP aussi vite que possible. Ils mettent la pression sur la Commission européenne pour le finaliser dans le respect du mandat. Et par-dessus, ils vont voir la presse pour dire que le traité n'est pas une bonne idée, s'est énervée Cecilia Malmström, la commissaire chargée du dossier, devant une poignée de journalistes européens. Cela sape la crédibilité de la négociation de la Commission. »<sup>92</sup>

Paris est particulièrement visée. Début mai, après les fuites de Greenpeace sur le texte en cours de négociations,<sup>93</sup> François Hollande avait assuré qu'en l'état des discussions, la France dirait non au traité. Son secrétaire d'État au Commerce extérieur, Matthias Fekl, avait ajouté que l'arrêt des négociations était « l'option la plus probable », laissant penser que Paris ne soutenait plus les négociations en cours.

« Si c'est vraiment ce que pense la France, nous devrions bien sûr interrompre ces négociations. Je note juste que des choses différentes sont dites en interne et à l'extérieur », a ironisé la commissaire suédoise ».

Certes, le Secrétaire d'État au commerce extérieur Matthias Fekl a démenti avec vigueur le contenu de cet article, mais ... le Chef de l'État n'avait-il pas déclaré le 11 février 2014 : « Nous avons tout à gagner à aller vite. Sinon, nous savons bien qu'il y aura une accumulation de peurs, de menaces, de crispations », a estimé le chef de l'État lors d'une conférence de presse commune avec Barack Obama.

Il n'a jamais remis en cause cette déclaration, et le CETA a été approuvé sans aucune réserve par la France le 31 octobre 2016, après le mélodrame Wallon.

Cela n'est guère mieux au niveau du Parlement européen. Qu'on en juge : Le 10 juin 2015, le Parlement européen devait se réunir en

---

<sup>92</sup> Marc Vignaud, « Traité de libre-échange transatlantique: Bruxelles dénonce le bal des faux-culs » 20 juin 2016, *Le Point.fr*

[http://www.lepoint.fr/europe/traite-de-libre-echange-transatlantique-bruxelles-denonce-le-bal-des-faux-culs-18-06-2016-2047699\\_2626.php](http://www.lepoint.fr/europe/traite-de-libre-echange-transatlantique-bruxelles-denonce-le-bal-des-faux-culs-18-06-2016-2047699_2626.php)

<sup>93</sup> Marc Vignaud, « Tafta: les pseudo-révélation de Greenpeace », le 2 mai 2016, *Le Point.fr*

[http://www.lepoint.fr/economie/tafta-les-pseudo-revelations-de-greenpeace-02-05-2016-2036407\\_28.php](http://www.lepoint.fr/economie/tafta-les-pseudo-revelations-de-greenpeace-02-05-2016-2036407_28.php)

séance plénière pour voter sur le TTIP. A ce moment-là, il était clair qu'il allait s'opposer au système d'arbitrage « Entreprise/Etat », destiné à protéger les investisseurs. Qu'à cela ne tienne. Suite aux pressions d'on ne sait qui, la réunion du 10 juin a été annulée et renvoyée au 8 juillet 2015. Nul ne sait par quels moyens les députés peu enclins à voter contre le système d'arbitrage « investisseurs/Etats du TTIP ont finalement été convaincus de l'approuver avec enthousiasme.

Il y a pire. La résolution du 8 juillet qui acceptait finalement le système d'arbitrage, contenait une condition très précise et très détaillé visant à rendre contraignant le volet « développement durable » dans la droite ligne de la résolution du 27 septembre 2011 (Voir ci-dessous le point 1 de l'annexe « Historique des réflexions sur la mondialisation »).

La Commission a totalement ignoré cette condition dans le CETA, sans explications, alors même que cette résolution ne faisait que reprendre les termes de celle de 2011. Résultat : les normes sociales et environnementales sont facultatives dans le CETA, et ne relèvent donc pas du système règlement des différends. Elles relèvent seulement de discussions. Aucune sanction financière ou commerciale n'est possible si elles ne sont pas respectées.

Néanmoins, le Parlement a approuvé sans réserve le CETA le 3 décembre 2016, consacrant ainsi la suprématie du droit du Commerce sur le droit social et environnemental (malgré l'accord de Paris sur le climat), en cette fin d'année 2016, c'est-à-dire au XXIème siècle.

Quel est le fil conducteur régissant les politiques du Parlement européen ? Mystère.

Malgré tout cela, le lecteur prendra connaissance des propositions françaises de réforme de la politique commerciale européenne, (Voir point 2 de l'annexe ci-après). Ces propositions, présentées à la Commission début novembre 2016, sont très intéressantes. Elles ont été rédigées par le Secrétaire d'Etat au commerce extérieur, Matthias Fekl. Sauf que ... le Premier ministre n'en a pas soufflé mot dans sa chronique du 23 novembre. Madame Malmström, Commissaire au commerce extérieur observe à loupe toutes ses maladresses. C'est ce qui lui a permis de répondre récemment au Comité Pauvreté et Politique : « J'espère que cette réponse aura contribué à dissiper les craintes que vous avez exprimées dans votre courrier, et qu'elle aura rétabli votre soutien à ce projet (NDLR le

CETA) tel que proposé par vos représentants gouvernementaux et parlementaires. Vous pouvez compter sur leur vigilance ainsi que sur le dévouement de nos agents au projet européen dans son ensemble ». Et toc !

Voilà comment est géré le dossier « mondialisation » à Bruxelles et dans les 28 capitales (27 après le Brexit).

Pour autant, il ne faut pas baisser les bras.

La mondialisation laisse à désirer, mais les remèdes sont désormais connus, et ont quand même été approuvés vaille que vaille par toutes les grandes tendances politiques. Un jour le moment sera favorable. Les responsables politiques seront prêts à écouter et à agir. Ce jour là, ils disposeront du matériau leur permettant d'agir vite et bien. L'inconnu est la date.

\*

\* \*

## ANNEXES

### Annexe 1

#### Historique des réflexions sur la mondialisation

- **Avant 2009** : de très nombreuses résolutions du Parlement Européen réclamant la prise en compte des dimensions sociale et environnementale dans les accords sur le commerce mondial sont votées.

- **2009 - 2010** : au nom de la France, le Président de la République tape du poing sur la table. Dans des discours très incisifs, prononcés :

- 1 - devant la Conférence internationale du travail le 15 juin 2009, (p 3, 4 et 5)

- 2 - devant l'Assemblée Générale des Nations Unies le 23 septembre 2009, (p 3)

- 3 - à Davos le 27 janvier 2010, (notamment p7)

Il demande la mise sur un pied d'égalité du droit du commerce, du droit de l'environnement, du droit de la santé et du droit social dans la mondialisation économique.

- **Juin 2011** : S'exprimant au nom de l'ONU, Monsieur Ban Ki-moon, déclare à Beyrouth le 3 juin 2011 : *«Nous ne pourrions construire un monde juste et équitable que lorsque nous accorderons un poids égal aux trois composantes du développement durable, à savoir les composantes sociale, économique et environnementale ».*

- **Septembre 2011** : Résolution du Parlement européen demandant (point 6) que l'inclusion des normes sociales et environnementales et des droits de l'homme soit obligatoire dans tous les accords de libre-échange;

- **Mars 2012**. Entrée en vigueur de l'accord entre les États-Unis et la Corée du Sud (dit « KORUS »). Il étend les prérogatives du mécanisme de règlement des différends par rapport à ses prédécesseurs, notamment en rendant le non-respect des engagements en matière de travail et d'environnement explicitement passible de représailles commerciales. **(Accord dit de 2<sup>e</sup> génération selon le classement réalisée par Pascal Lamy)**

- **Janvier 2014** : Klaus Schwab (Président du Forum économique de Davos) reconnaît dans le journal Les Echos du 20 janvier 2014

que *la gestion de la mondialisation est un échec collectif*.<sup>94</sup> La balle est renvoyée chez les politiques qui ne s'en rendront même pas compte, et ne réagiront pas.

- **Juillet 2015** : le Parlement Européen vote une résolution exigeant que le chapitre développement durable du TTIP soit contraignant et sanctionnable par le système d'arbitrage d'Etat à Etat prévu pour le reste de l'accord. Ce chapitre "développement durable" contient les dispositions à caractère social, sociétal et environnemental. Voir notamment la page 16 de la *Résolution du 8 juillet 2015 Parlement Européen*. Le Parlement européen avait fait la même demande dans sa résolution du 27 septembre 2011 (voir ci-dessus)

- **Octobre 2015** : la Commission européenne publie un rapport sur la "nouvelle stratégie commerciale de l'UE", dans lequel elle précise expressément que tous les chapitres concernant le commerce doivent être contraignants, SAUF le chapitre "développement durable", c'est à dire le chapitre concernant les Hommes et l'environnement. La supériorité du droit du commerce sur tous les autres est, hélas, confortée. *Le commerce pour tous (rapport de la Commission Européenne)*

- **Décembre 2015** : Le Ministre Français Matthias Fekl publie un rapport exigeant qu'à l'avenir, les volets "développement durable" des accords bilatéraux sur le commerce soient contraignants et sanctionnables par le système d'arbitrage d'Etat à Etat prévu dans ces accords. C'est une réponse claire à la Commission européenne. Voir : *Extrait du rapport FEKL pages 5 et 85 à 87*

- **Décembre 2015** : Signature de l'accord pour un Partenariat Transpacifique (TPP). Celui-ci « inclut les engagements sur le travail et l'environnement les plus forts de l'histoire, selon le Président OBAMA, qui précise : « ces engagements sont opposables, contrairement aux accords passés ». La clause la plus emblématique est sans doute celle concernant le « plan de cohérence » (consistency plan) liant explicitement les bénéfices

---

<sup>94</sup> La seule question à se poser, face à ce constat très inquiétant, est la suivante : comment transformer cet échec en réussite ? Selon la Commission européenne : en continuant comme par le passé à mettre le droit du commerce au-dessus de tous les autres. Pourtant, comme le disait Einstein : « La folie, c'est de faire toujours la même chose et de s'attendre à un résultat différent ».

commerciaux que les États-Unis accordent au Vietnam au respect des engagements pris par ce dernier concernant la liberté syndicale et les droits des travailleurs. **(Accord dit de 2<sup>e</sup> génération selon le classement réalisée par Pascal Lamy)**

- **Juin 2016 :** Fait sans précédent, les Evêques de l'Union Européenne et des Etats Unis publient une « recommandation » commune sur le TTIP, allant exactement dans le même sens. Voir : *Déclaration commune des Evêques Européens et Américains.*
- **Juillet 2016 :** Le CETA est rendu public. Tous les articles concernant les investissements et le commerce sont contraignants. Hélas, les articles concernant l'Homme et l'environnement sont facultatifs, c'est-à-dire ramenés au second plan. (Accord dit de 3<sup>e</sup> génération selon le classement de Pascal Lamy).
- **Octobre 2016 :** Le Parlement européen vote une résolution intitulée : « Résolution du Parlement européen du 25 octobre 2016 sur la responsabilité des entreprises dans les violations graves des droits de l'Homme dans les pays tiers ». Elle ne vise pas expressément les accords bilatéraux, mais les évoque à plusieurs reprises, tant le commerce mondial ne peut être détaché de la question des droits de l'Homme.
- **Novembre 2016 :** la France adresse à l'Union Européenne les « propositions françaises de réforme de la politique commerciale européenne ». (Voir ci-après)

## ANNEXE 2

### PROPOSITIONS FRANCAISES DE REFORME DE LA POLITIQUE COMMERCIALE EUROPEENNE

« Depuis 30 ans, la libéralisation des échanges a dans le même temps tiré la croissance mondiale, et provoqué une augmentation significative des inégalités au sein des sociétés européennes, qui conduit au creusement du fossé entre les « gagnants » et les « perdants » de la mondialisation. Parce qu'il a été trop nié, ce creusement des inégalités représente désormais une menace pour les modes de vie et les choix démocratiques. A terme, il fragilise l'existence même d'une politique commerciale européenne commune.

Bien que l'Union européenne ait développé une stratégie commerciale nouvelle, la crise récente autour du CETA a rendu incontestable que chez nombre de nos concitoyens, la méfiance a désormais cédé le pas au rejet. Face à la paralysie, le sursaut est indispensable. Le statu quo fait courir deux risques à l'Union européenne : l'inadaptation de notre politique commerciale aux enjeux sociaux et environnementaux du XXI<sup>e</sup> siècle, d'une part, et la marginalisation face aux autres acteurs du commerce mondial, d'autre part.

Afin de permettre l'émergence d'une politique commerciale européenne qui emporte l'adhésion des citoyens européens, la France propose la remise à plat des objectifs poursuivis. Les accords commerciaux doivent devenir des accords de commerce durable susceptibles de recréer un consensus européen, tant sur l'opportunité de la méthode de négociation que sur le contenu des accords. Dans ce cadre, l'enceinte multilatérale qu'est l'Organisation mondiale du commerce (OMC) doit également être redynamisée. Dans le débat qui devra nécessairement s'ouvrir, l'Union européenne devra relever trois défis :

- **le défi démocratique** : la négociation est devenue lointaine alors même qu'elle affecte directement le quotidien de nos concitoyens en établissant les normes de demain. La question commerciale pose la question de la démocratie.
- **le défi social** : il faut changer d'échelle dans le traitement réservé aux « perdants de la mondialisation ». L'équilibre entre ouverture et protection s'est rompu, donnant l'image d'une Europe ouverte à tous vents. La question du commerce est aussi une question sociale.
- **le défi environnemental** : commerce et climat ne peuvent plus être traités de façon cloisonnée, comme ils le sont aujourd'hui. La politique commerciale doit servir les engagements environnementaux pris lors de la COP21 à Paris. Cette exigence de cohérence portée par le Président de la République devrait être au cœur de la nouvelle politique commerciale. La question commerciale et la question environnementale sont inséparables.

La France formule donc aujourd'hui les propositions suivantes pour contribuer au nécessaire débat sur l'avenir de la politique commerciale européenne.

## 1/ CHANGER DE METHODE : UNE POLITIQUE COMMERCIALE DEMOCRATIQUE ET TRANSPARENTE.

Des négociations plus transparentes.

*La transparence n'est pas un accessoire, elle est un prérequis. A partir des progrès enregistrés depuis deux ans sur ce sujet à Paris et à Bruxelles, il est nécessaire d'ancrer une réelle culture de la transparence dans la politique commerciale européenne.*

**Pas de mandats de négociation commerciale secrets** : la publicité devra être le régime de droit commun, et non le secret. Tout mandat de négociation commerciale devra être public, sauf exception dument justifiée.

**Pas de mandats de négociation périmés** : certains mandats ont plus de 15 ans ! Un mandat ne peut perdurer indéfiniment : soit il est modifié, soit il expire. Les mandats de négociation devront contenir une clause de révision et une clause d'extinction.

**Des échanges transparents au Conseil** : les conclusions des groupes de travail et du Conseil des ministres en format commerce doivent être mises en ligne automatiquement après chaque réunion.

**Garantir la transparence des équipes de négociation** : rendre publique la composition des équipes de négociation et renforcer les obligations individuelles en matière de prévention des conflits d'intérêt.

**Des institutions plus responsables.**

*Garantir l'application et le respect des règles existantes est tout aussi important que d'en négocier de nouvelles, faute de quoi la légitimité de la politique commerciale est remise en cause. Le Conseil gagnerait à renforcer son implication dans le suivi de la politique commerciale.*

**Renforcer les moyens alloués à la défense commerciale** : veiller à une correcte mise en œuvre de nos accords est tout aussi important que d'en négocier de nouveaux. Aux Etats-Unis, 400 agents fédéraux sont chargés de la défense commerciale (antidumping...) contre moins de 200 pour l'UE.

**Justifier chaque négociation avant son lancement** : la Commission devrait publier pour chaque négociations au moins trois études socio-économiques, sur une base scientifique pluraliste en mobilisant des écoles de pensée économique clairement distinctes, et de lancer un processus de consultations publiques en ligne avant le lancement de chaque négociation.

**Renforcer l'implication du Conseil** : le Conseil devra se réunir en format décisionnel plus souvent qu'actuellement (4 réunions par an aujourd'hui).

### **Une politique commerciale ouverte.**

*L'association des élus et des parties prenantes (représentants de la société civile, fédérations professionnelles,) est la clé à la légitimité de la politique commerciale.*

**Des parlementaires à la table des négociations** : comme dans le modèle américain, des élus doivent pouvoir siéger à la table des négociations commerciales. La participation de parlementaires doit pouvoir être mise à l'étude pour la première fois.

**Garantir l'accès aux documents dès le début des négociations**: chaque mandat de négociation devra prévoir explicitement quels des documents de négociation seront publics ou ouverts à la consultation par les parlementaires et par les citoyens. Il faut aller vers une politique d'*open data* pour la politique commerciale.

**Un comité de suivi des négociations commerciales au niveau européen** : la Commission a créé un groupe d'experts pour l'assister dans la négociation du TTIP. Il faut élargir considérablement ce groupe pour qu'il intègre des représentants de la société civile et des fédérations professionnelles. Ce type de comité doit exister pour chaque négociation.

## **2 – VERS DES ACCORDS DE COMMERCE DURABLES**

### **Le développement durable comme objectif de la politique commerciale**

*La politique commerciale porte désormais autant sur la question des normes de production que sur les droits de douanes. Les accords devront permettre de lutter contre la circulation des biens et services produits en méconnaissance des normes sociales et environnementales*

**Protéger le droit à réguler des Etats en insérant systématiquement la Cour publique d'investissement (*Investment Court system*)**, première étape vers une Cour publique multilatérale, dans les accords.

**Sanctionner les infractions au droit social et environnemental international dans les accords de l'UE** : le chapitre « Développement durable » devra être soumis au mécanisme de règlement des différends Etat à Etat (*State to State Dispute Settlement*).

**Garantir la réciprocité en modernisant les instruments de défense commerciale** : la lutte contre la concurrence déloyale passe par une accélération des travaux portant sur la modernisation des instruments de défense commerciale et sur la réciprocité pour les marchés publics.

### **Evaluer les effets sociaux et environnementaux des accords**

*Les études d'impact sont des outils pertinents à conditions qu'elles soient disponibles en temps utile et qu'elles ne se limitent pas à une appréciation globale des effets des accords.*

**Evaluer les effets économiques et sociaux de chaque accord :** des évaluations *ex ante* de l'impact économique et social, filière par filière et par zone géographique, doivent être réalisées. Une appréciation du nombre d'emplois créés et détruits, à court, moyen et long termes est indispensable.

**Evaluer les effets environnementaux avant le lancement de chaque négociation :** un rapport d'empreinte carbone avant chacune des négociations, précisant les mesures de compensation à adopter, devra être présenté.

### **3 – VERS UNE SOLIDARITE ACTIVE ENTRE LES ETATS MEMBRES.**

*Le libre-échange crée des gagnants et des perdants : si l'Union européenne échoue à accompagner ceux qui ne bénéficient pas de l'ouverture commerciale, elle peinera à retrouver le sens qui lui fait aujourd'hui défaut. L'Europe commerçante doit être une Europe solidaire.*

#### **Remédier aux effets négatifs du commerce**

*Les études d'impact sont des outils pertinents à conditions qu'elles soient disponibles en temps utile et qu'elles ne se limitent pas à une appréciation globale des effets des accords.*

**Moderniser le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEAM) :** ce fonds de 150 M€/an destiné à soutenir les « perdants » de la mondialisation n'est pas à la hauteur des enjeux. Avec un budget près de 5 fois inférieur à son homologue américain (le *Trade Adjustment Assistance*), le FEAM doit changer de dimension, ses montants doivent être significativement augmentés, les conditions d'éligibilité simplifiées et le rythme de décaissement rehaussé.

#### **Créer les conditions de la solidarité**

*Les études d'impact sont des outils pertinents à conditions qu'elles soient disponibles en temps utile et qu'elles ne se limitent pas à une appréciation globale des effets des accords.*

**Relancer une politique industrielle ambitieuse :** orienter durablement l'investissement en Europe sur la transition énergétique, et les nouveaux enjeux indus.

\*

## Notes de lecture

### *Les Relations internationales*

par le Professeur (H) Daniel Colard, Université de Franche-Comté, spécialiste de Relations internationales et de Droit international

Les disciplines de Relations internationales et de Droit international ont connu depuis quelques temps une expansion importante donnant naissance à une littérature difficile à recenser dans sa totalité. D'où la nécessité pour le chercheur de sélectionner les meilleurs ouvrages et études.

Barral, (Pierre-Emmanuel), *Les grands théoriciens des relations internationales. 100 auteurs majeurs*. Paris, éditions Studyrama 2015, 277 p. (Collection Panorama du Droit)

Il faut citer ce premier ouvrage publié dans la collection « Panorama du Droit » dirigée par l'auteur, P-E Barral, qui s'adresse aux juristes et aux étudiants des IEP.

Il présente 100 théoriciens majeurs de cette discipline avec une approche chronologique pour éclairer la genèse de la théorie des relations internationales de l'Antiquité à nos jours. Chaque auteur est remis dans une perspective historique et intellectuelle. Toutes les fiches qui ne dépassent pas deux pages sont accompagnées d'une biographie pour chaque auteur qui expose les concepts fondamentaux du théoricien et donne une liste des études qui lui ont été consacrées, permettant ainsi d'éclairer la pensée de chaque auteur.

Le plan comprend deux grandes parties : « Les précurseurs de l'Antiquité au XXe siècle » pour la première partie composée de 4 chapitres et « Les fondateurs : de la première guerre mondiale à nos jours » pour la seconde partie avec deux grands chapitres.

Pour aller à l'essentiel, le XXe siècle a marqué la naissance de la science des relations internationales avec le triomphe du réalisme classique, le courant marxiste, l'école anglaise des relations internationales, l'apport de la géopolitique et l'école de l'action française des relations internationales (Charles Mauras, Jacques Bainville notamment)

Les débats contemporains et les paradigmes de l'après-guerre froide ne sont pas oubliés : Paul Kennedy, Francis Fukuyama, Samuel Huntington, Henry Kissinger, Zbigniew Brzezinski, Jürgen Habermas.

In fine, un développement de la pensée française de la géopolitique et des relations internationales termine l'ouvrage avec Yves Lacoste, Pierre-Marie Gallois, François Thual et Aymeric Chauprade.

L'ensemble est clair précis, assez complet, mais un peu schématique car il s'adresse aux étudiants. On ne peut que le recommander à tous ceux qui s'intéressent aux « grands problèmes internationaux » d'hier et d'aujourd'hui.

Badie, (Bertrand), *La diplomatie de connivence. Les dérives oligarchiques du système international*, Paris, Editions La Découverte, 2013, 278 p. (Postface inédite)

*Nous ne sommes plus seuls au monde. Un autre regard sur l'ordre international*. Paris, Editions La Découverte, 2016. 234 p.

Parmi les études françaises les plus récentes on mentionnera les deux derniers ouvrages du professeur Bertrand Badie, auteur d'une vingtaine d'ouvrages et qui s'est imposé comme l'un des meilleurs théoriciens en relations internationales. Ces deux derniers ouvrages forment un tout pour mieux comprendre le fonctionnement des relations internationales au seuil du XXI<sup>e</sup> siècle, tout en faisant appel à des références historiques bien établis.

#### « *La diplomatie de connivence* »

Depuis la chute du Mur de Berlin en 1989 et la chute de l'Empire soviétique (URSS) en 1991, deux événements majeurs qui marquent la fin de la Guerre froide et du système international bipolaire, les spécialistes s'interrogent sur la nature du nouvel ordre international ou du désordre international. Système unipolaire, multipolaire, voire apolaire ? On a là une énigme difficile à résoudre et à clarifier. Mais il y a une continuité, à savoir la volonté des grandes puissances à ce « partager le pilotage du monde », par la voie d'une « diplomatie de concert » que l'auteur appelle aujourd'hui la « diplomatie de connivence », système oligarchique avec la création de nouveaux directoires du monde comme le G8 puis le G20 sans oublier les cinq grands titulaires du droit de veto au Conseil de sécurité de l'ONU.

Le plan comprend trois grandes parties : 1-Vers un monde apolaire (3 chapitres), 2- Les nouveaux aristocrates (3 chapitres) et 3- La revanche de la mondialisation (3 chapitres)

Le tout est replacé dans un contexte historique à partir de 1945, une « polarisation précaire », l'apparition d'un système sans nom. Quant aux « nouveaux aristocrates » l'auteur mentionne des « causeries au coin du feu » ; la « noblesse occidentale » et l'impératif de gouvernance pour réguler les relations internationales.

La revanche de la mondialisation énumère le « concert de contestations », l'« arbitrage des émergents » avec les BRICS et l'avènement d'un « système international anémique ». Cette caractéristique, selon Bertrand Badie, s'explique par des « conflits privés de régulation » et la montée des « crispations identitaires » et des « tentations souverainistes »

En conclusion, l'auteur – qui n'a pas tort – réaffirme que la « diplomatie de concert » s'affiche bien comme l'affirmation d'une continuité historique ; rares, écrit-il, sont les périodes de notre histoire contemporaine qui purent effacer cette prétention des plus grands – ou ceux qui ont cette ambition – de « se partager le pilotage du monde », en d'autres termes la « loi d'airain de l'oligarchie diplomatique » a la vie dure et encore de beaux jours devant elle.

*« Nous ne sommes plus seuls au monde »*

Ce deuxième ouvrage se situe dans le prolongement direct du précédent. On a souvent écrit que le Monde serait devenu de plus en plus « complexe » et « indéchiffrable ». A l'ordre bipolaire de la Guerre froide aurait finalement succédé un chaos international, avec l'émergence de nouveaux Etats (les BRICS), de nouveaux géants économiques, l'affaiblissement de la superpuissance américaine et l'incapacité de l'Union européenne à s'unifier.

Ajoutons aussi l'existence d' « Etats voyous », la montée des menaces terroristes et les menaces migratoires ; d'où la nostalgie d'un retour à l'ordre ancien.

Dans son livre Bertrand Badie met l'accent sur un point capital : « Nous ne sommes plus seuls au monde » ce qui signifie que les Etats occidentaux ne dominent plus la gouvernance mondiale ; ils doivent coopérer avec tous les autres et s'affronter aux Etats du sud. Il existe une autre – ou des autres – vision de l'ordre mondial et des visions de la Société internationale depuis 1989 et 1991.

L'Histoire s'est accélérée au détriment de l'Occident. Le jeu de la puissance a changé de dimension et un « petit club oligarchique » ne peut plus avoir la prétention de dominer seul l'ensemble des relations internationales. Il est important donc de « penser un nouvel ordre international », plus juste, plus équilibré et moins hégémonique. Il faut y associer les Etats nouveaux et les faibles, faire cesser « l'arrogance des riches » et la domination du Nord sur le Sud.

Le Plan de l'ouvrage comprend six axes essentiels :

- 1- L'ordre ancien : de l'équilibre des puissances au club oligarchique,
- 2- Bipolarité, unipolarité, multipolarité,
- 3- Les sociétés et leurs diplomaties,
- 4- Petit tour du nouveau monde,
- 5- Les puissances à contresens de l'histoire.
- 6- La France, des ambitions contrariées aux défis de l'altérité

En conclusion, Bertrand Badie résume bien sa pensée en écrivant les lignes suivantes : « La sécurité aujourd'hui est l'exacte inverse de ce qu'était la sécurité internationale dans l'œuvre de Hobbes ; loin de s'inscrire dans la concurrence, elle s'incarne désormais dans la globalité. La sécurité de chacun dépend désormais de celle de tous les autres : il est devenu illusoire de raisonner en termes de remparts et de bastilles.... Un monde en paix ne peut l'être que globalement dans la reconnaissance complète de l'autre » (p.234)

Professeur (H) Daniel Colard, Université de Franche-Comté,

## Observatoire Européen de Sécurité

# *Défense & Stratégie*

REVUE ELECTRONIQUE PUBLIEE DEPUIS MARS 2002 par  
L'OBSERVATOIRE EUROPEEN DE SECURITE

---

### Comité de Rédaction

Patrice Buffotot, directeur de l'Observatoire européen de sécurité  
David Hanley, professeur à l'Université de Cardiff  
Jean Klein, professeur émérite à l'Université de Paris 1  
Jean-Pierre Maury, professeur à l'Université de Perpignan  
Pere Vilanova, professeur à l'Université de Barcelone  
Yves Viltard, maître de conférences à l'Université de Paris 1

### POUR NOUS CONTACTER

---

Observatoire Européen de Sécurité  
Centre de Recherches Politiques de la Sorbonne (CRPS)  
(UMR – CNRS 8209)  
Université de Paris 1 (Panthéon-Sorbonne)

Site Internet : <http://www.revuedefenseetstrategie.fr>

adresse email : [contact@revuedefenseetstrategie.fr](mailto:contact@revuedefenseetstrategie.fr)

Pour retrouver les anciens numéros de *Défense & Stratégie* ou connaître les activités de l'Observatoire Européen de Sécurité, consultez son site Internet [www.revuedefenseetstrategie.fr](http://www.revuedefenseetstrategie.fr)