

Question d'Europe
n°502
11 février 2019

La politique commerciale de l'Union européenne face aux nouveaux défis

Olivier DE LAROUSSILHE

La politique commerciale de l'Union européenne doit son efficacité à sa structure fédérale et à un concept partagé par les 28 États membres. L'Union européenne est un acteur majeur des échanges mondiaux et le premier exportateur mondial de services. Elle poursuit une stratégie ambitieuse d'ouverture des marchés – sécurisée par des règles. La dernière en date est l'Accord de libre-échange avec le Japon entré en vigueur le 1er février dernier. Mais le jeu du commerce mondial a bien changé sous l'effet de la concurrence des pays émergents et de la défiance des opinions dans les économies développées affectées par les effets négatifs de la mondialisation, qui a tout de même tiré plus d'un milliard d'humains de la pauvreté. Le délitement du multilatéralisme affecte particulièrement l'Union européenne, elle-même engagée dans une conception des relations internationales fondée sur les règles. Si l'Union européenne a réussi sa politique commerciale, cela ne suffira pas à convaincre lors des élections européennes de mai prochain. Il faudra y ajouter une politique sociale pour équilibrer l'ouverture commerciale, ainsi qu'une politique industrielle qui l'aide à conserver sa place sur les marchés.

1. UNE POLITIQUE EUROPÉENNE FÉDÉRALE

La politique commerciale de l'Union européenne est l'un des éléments les plus achevés de la construction européenne. Elle doit son efficacité à sa structure fédérale : un négociateur unique pour 28 États membres et 512 millions d'acteurs économiques[1]. Sa force lui vient aussi d'un concept partagé. Malgré leur diversité, notamment entre plus ou moins libéraux, les États membres sont parvenus très tôt à un concept commun de leur politique commerciale vis-à-vis du monde extérieur : celui-ci avait été défini par Pascal Lamy, alors Commissaire européen au commerce dans les années 2000 : une « *ouverture commerciale avec des règles, en vue d'encadrer la mondialisation* » (« *harness globalization* »). Cette position se situe dans un triangle dont les 3 côtés sont : ouverture, règles et concurrence.

On notera la distinction d'avec le simple libre-échange : l'Union n'est pas animée par une vision idéologique du libre-échange. Elle recherche une ouverture raisonnée des marchés au bénéfice des économies européennes, assortie de règles du jeu perçues

comme indispensables à des échanges soutenables. L'approche visant à encadrer la mondialisation était novatrice si on se souvient que la mondialisation était alors souvent considérée comme une option politique contestable, plutôt que comme une réalité à affronter ; par ailleurs, la plupart des économistes et décideurs ont ignoré les dégâts sociaux de la mondialisation, mis à part quelques exceptions – il est vrai de grand renom – tels Krugman[2], Stiglitz, Rodrik, Summers aux États-Unis).

La ligne de la politique commerciale européenne a peu varié depuis, comme en témoigne la prise de position de l'actuelle Commissaire au commerce, Cecilia Malmström, lors de son audition de 2014 devant le Parlement Européen : « *Les marchés ouverts ne sont pas une fin en soi. Ils ne sont qu'un moyen de parvenir à une fin* »[3].

Cette politique comporte un engagement marqué en faveur du cadre multilatéral et un souci de soutenir les pays en développement dans leur ouverture aux échanges. Au fil des années se sont ajoutés des engagements concrets de mise en œuvre des valeurs de l'Union au moyen des accords commerciaux : droits de l'Homme, environnement, protection des

1. Précisons que la Commission négocie au nom de l'UE sur la base d'un mandat adopté par les États membres, prenant en compte les intérêts et les lignes rouges de chacun. Il revient ensuite aux États membres d'adopter le résultat des négociations

2. Parmi beaucoup d'autres, "Trade and Wages, Reconsidered", Brooking papers, printemps 2008 ; http://www.brookings.edu/~lmedia/projects/bpea/spring%202008/2008a_bpea_krugman

3. Communication de la Commission sur les moyens d'encadrer la mondialisation, mai 2017 : https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation_en.pdf

consommateurs, sécurité, etc. La politique commerciale étant un des principaux leviers de « *hard power* » de l'Union, il est assez naturel que le commerce soit devenu un instrument utilisé pour promouvoir des objectifs dans d'autres domaines, notamment celui des relations extérieures. C'est d'ailleurs l'esprit du Traité de Lisbonne qui stipule que « *la politique commerciale commune est menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union* » (art. 207).

2. LES RÉALISATIONS DE LA POLITIQUE COMMERCIALE

L'Union européenne est une économie ouverte[4], qui ne peut donc se passer des échanges mondiaux. Elle est aussi un acteur majeur du commerce international[5]: le premier ensemble commercial mondial avec 16,72% des échanges mondiaux de biens et services en 2017.[6] Elle est un grand exportateur de produits manufacturés et de services : 2e exportateur de produits manufacturés avec 15,2% des exportations mondiales en 2017 ; et 1er exportateur mondial de services avec 22,2% des exportations mondiales en 2017.

Cette dernière performance est essentielle étant donné la place des services dans toute production industrielle et le potentiel de ce secteur. Une grande partie des exportations de produits manufacturés consiste en des services intégrés tels que la R&D, la conception, les services juridiques, le marketing et la distribution, soit globalement 21% des exportations mondiales et 28,3% des exportations de l'Union. Si l'on y adjoint la valeur ajoutée par les services dans les exportations aux exportations directes de services, environ 50% de tout le commerce international consiste en un échange de services.

Toutefois, il faut reconnaître que la sécession britannique fera perdre quelques plumes à ces belles performances, qui sont déjà en érosion : l'Union européenne a perdu 2,5% de sa part du marché mondial entre 2005 et 2015 et cette tendance devrait perdurer : de 19% à 12% en 2035 selon l'OMC. Le poids de l'Union européenne dans l'économie mondiale devrait également se réduire de 28% en 2012-2018 à 25% en 2035. Cette tendance

illustre la virulence de la concurrence de l'hypermondialisation, marquée notamment par la montée des nouveaux acteurs émergents, principalement la Chine. Les positions européennes restent fortes dans les produits de haute technologie et de moyenne gamme (64% des exportations de l'Union) avec une érosion modérée dans le bas de gamme et dans les services[7]. Cet élément de nature rassurante ne doit pas nous dissimuler la stratégie de nos concurrents émergents et émergés qui consiste en une montée en gamme rapide. La Chine se voit comme la 1ère puissance économique mondiale en 2049 et s'en donne les moyens... avec une cagnotte de 150 milliards \$ à investir.

Autre fait plutôt rassurant, bien que rarement énoncé : l'effet du commerce extérieur en matière de création d'emplois en Europe représente environ 36 millions d'emplois, soit 1 travailleur sur 7 qui travaille pour l'exportation[8]. L'honnêteté oblige à reconnaître que les échanges détruisent aussi des emplois, bien qu'aucun chiffre précis ne soit disponible sur ce point ; l'ouverture aux importations chinoises a suscité un choc économique majeur sur les économies développées notamment l'Europe et les États-Unis, même si le marché chinois est une source d'opportunités commerciales et donc de croissance pour ces mêmes économies développées. Toutefois le commerce est loin d'être le principal responsable des pertes d'emploi : le progrès technologique y est pour près de 80%.

Depuis 2006, l'Union européenne a développé une approche offensive de la mondialisation au travers de négociations d'accords commerciaux bilatéraux avec ses principaux partenaires. Ces accords visent un double objectif : l'ouverture des marchés, notamment par la suppression des droits de douane et des obstacles non tarifaires, au bénéfice des entreprises européennes ; le second objectif étant l'adoption de règles destinées à sécuriser les échanges et protéger les acteurs économiques, par exemple les règles sur la propriété intellectuelle ou la protection du consommateur. S'ajoute à ces objectifs l'agenda normatif qui se concrétise dans chaque accord par un chapitre « développement durable » comportant notamment des engagements communs sur les droits des travailleurs et l'environnement. Un grand nombre d'accords a été conclu avec quelque 180

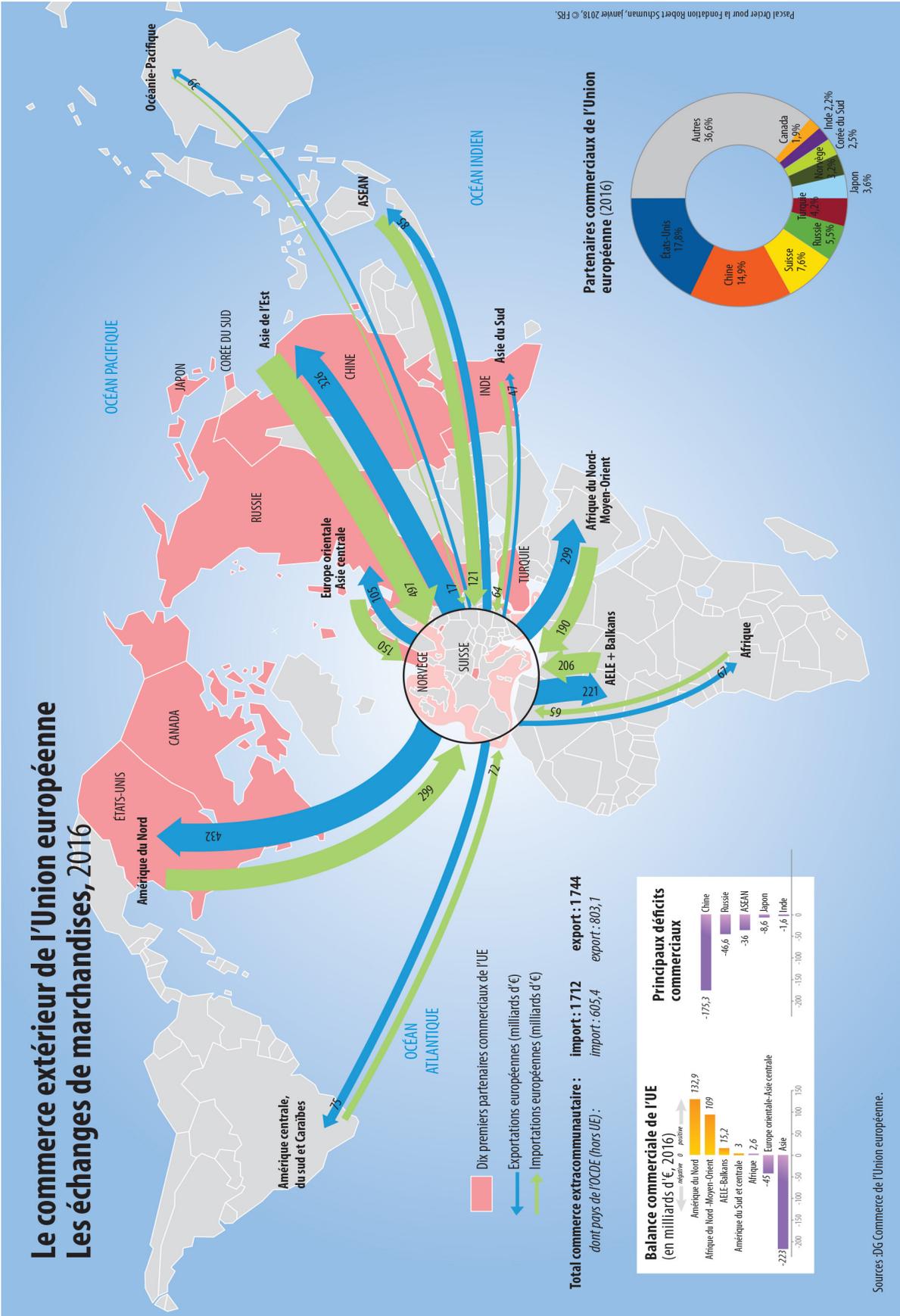
4. L'ouverture (total des importations et des exportations/PIB) est beaucoup plus grande dans l'UE : 43,8% du PIB européen, qu'en Chine (22,1%) ou aux États-Unis (12,6%). Demertzis, Sapir, Wolff: "Europe in a new world order", Wirtschaftsdienst 2018

5. Précisons que dans le cas de l'UE le commerce international porte sur les échanges hors UE, puisque les échanges entre États-membres sont considérés comme des échanges intérieurs.

6. Statistiques de l'OMC : https://www.wto.org/english/res_e/statistics/wts2017_e/wts2017_e.pdf et guide statistique du commerce de l'UE: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/may/tradoc_151348.pdf

7. CEPII-CIREM: "The evolution of EU and its Member States' competitiveness in international Trade", 2009, mise à jour en mars 2014. <http://www.cepii.fr/CEPII/fr/publications/wp/abstract.asp?NoDoc=6620>

8. Etude publiée par la Commission, décembre 2018 : http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/november/tradoc_157516.pdf



pays et territoires. La part des accords commerciaux préférentiels dans les échanges commerciaux de l'Union est passée de 25% avant 2006 à 40% actuellement.

Il s'agit d'accords de libre-échange, dits « approfondis », visant un haut degré d'ouverture des échanges, y compris en matière de services, ainsi qu'un rapprochement réglementaire approfondi avec la législation européenne dans les domaines liés au commerce. Conséquence majeure de cette évolution des négociations commerciales vers des règles et des engagements sophistiqués : une intrusion croissante de la politique commerciale dans l'économie et les enjeux du quotidien, et même dans nos choix de société[9]. Dès lors, les enjeux commerciaux qui n'intéressaient peut-être pas grand monde dans les années 90 sont devenus partie intégrante du débat politique national et suscitent l'intérêt de l'opinion publique. Cet aspect invasif de la politique commerciale n'est pas dû à l'Europe, mais à l'hyper-mondialisation, ainsi que l'a montré Dani Rodrik[10] : avec l'hyper-mondialisation, les années 90 ont pulvérisé les limites aux échanges et, selon lui, « la gestion de l'économie nationale allait être subordonnée au commerce et à la finance internationale plutôt que l'inverse ».

3. INCOMPRÉHENSIONS ET DÉFICIT DÉMOCRATIQUE

Il n'est pas besoin de beaucoup d'explications pour comprendre que cette évolution spectaculaire, qui entraîne aussi une dépossession des Etats, suscite des contestations multiples et parfois vives. Comment gérer la mondialisation économique, sachant que les frontières économiques et les frontières politiques ne correspondent plus ? L'expérience européenne à cet égard devrait nous intéresser à deux titres : sa préférence pour l'approche multilatérale et son expérience d'intégration régionale.

Très tôt, le concept de politique commerciale accordait une préférence à l'approche multilatérale, celle-ci consistant en l'établissement de règles par le biais d'organisations internationales, sur la base du principe fondamental de la non-discrimination des participants. L'Union européenne a été à l'avant-garde

des réflexions sur la gouvernance élargie, concrétisée par son engagement préférentiel envers l'OMC. Ce n'est qu'en 2006, à la suite du blocage de l'OMC que l'Europe s'est tournée vers des négociations bilatérales, sans toutefois se désintéresser de l'approche multilatérale[11]. Rappelons au passage que les Traités européens expriment une préférence pour une gouvernance collaborative et collective : l'article 21 TUE notamment suggère que l'Union « favorise des solutions multilatérales aux problèmes communs ». Le délitement du multilatéral en cours, notamment sous l'influence de la politique américaine, pose un défi particulier à l'Europe dont c'est l'ADN (Zaki Laïdi).

L'Union européenne est également une intégration régionale approfondie - bien qu'incomplète - qui constitue un exemple du potentiel et des limites de la gouvernance mondiale. Pascal Lamy en a donné une explication convaincante : « *L'Union est l'approche de gouvernance la plus innovante que nous puissions trouver dans le monde. C'est en fait un laboratoire de gouvernance mondiale : il associe l'ouverture du marché à la réglementation nécessaire dans les domaines économique, social et environnemental ; il cherche à établir un équilibre entre concurrence et coopération ; et il dispose des arrangements institutionnels nécessaires pour permettre l'élaboration, l'adoption, la mise en œuvre et le contrôle des règles* ».

L'honnêteté oblige à reconnaître les limites bien identifiées de ce modèle d'intégration : inachèvement du marché intérieur (insuffisante harmonisation des services, manque de coordination industrielle, politique et sociale), faiblesses de la conception de l'euro et inachèvement de l'union monétaire européenne, absence de politique énergétique commune, inachèvement de la politique extérieure, absence de politique de migrations.

Ceci nous amène à la défiance croissante des citoyens vis-à-vis des institutions européennes, notamment à cause de leur « déficit démocratique ». Celui-ci affecte naturellement la politique commerciale, ainsi qu'en ont témoigné les débats passionnés autour de récentes négociations sur l'accord de libre-échange avec les Etats-Unis (abandonné par le président Trump) ou celui conclu avec le Canada.

9. Pascal Lamy: "L'émergence des préférences collectives dans le champ de l'échange international, quelles implications pour la régulation de la mondialisation?" En Temps Réel, 2005; <http://www.entempsreel.com>

10. "La mondialisation sur la sellette" ("Straight talk on trade") day, DeBoeck, 2018

11. Communication de la Commission Européenne "Global Europe", 2006, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130376.pdf

Des causes spécifiques à la politique commerciale peuvent être identifiées : l'impact négatif de l'ouverture des échanges sur les perdants de la mondialisation est certainement un aspect crucial, car les effets négatifs du commerce ouvert dans les économies développées n'ont pas été compensés de manière appropriée par les politiques sociales. Nous pouvons noter également le sentiment d'un défaut de "légitimité" des politiques commerciales, alors qu'elles sont désormais impliquées dans les questions de réglementation sur lesquelles l'opinion publique ne reconnaît pas nécessairement aux négociateurs commerciaux la légitimité nécessaire, et les préoccupations liées à la préservation des normes européennes et des services publics.

Mais cette contestation dépasse la politique commerciale, dans la mesure où les effets négatifs de la mondialisation et de la crise identitaire n'ont guère été traités. Un processus assez bien connu entraîne un scepticisme croissant sur la capacité de la démocratie à faire face à ces défis et une méfiance à l'égard des responsables politiques et des experts, surtout s'ils émanent d'instances supranationales. Le retrait est souvent la réaction ultime des citoyens face à un monde perçu comme une menace, car ils ne se sentent plus protégés économiquement ni culturellement.

Paradoxe pour l'Union européenne : sa crédibilité pour gérer la mondialisation est mise en doute, alors qu'elle semblait bien placée pour la maîtriser. Ses lacunes concernent notamment ce qui est perçu comme une incapacité à porter une identité claire dans un monde globalisé, l'incertitude liée à son approche dans les affaires mondiales, à protéger les citoyens contre l'impact négatif de la mondialisation et à gérer la crise migratoire (un sous-produit de la mondialisation).

4. LES NOUVEAUX DÉFIS

Au-delà de la contestation de la mondialisation économique, la politique commerciale est confrontée à une série de défis auxquels son modèle va devoir s'adapter.

Le délitement du multilatéralisme

Venons-en au délitement de l'ordre multilatéral qui était le fondement de la gouvernance mondiale depuis la Seconde Guerre mondiale. Au-delà de la réaction brutale contre la mondialisation, une opposition à l'approche multilatérale se manifeste, y compris au sein de l'Union. Et l'ordre post-conflit se défait progressivement, notamment dans les échanges commerciaux, où l'OMC est menacée de blocage. Cette évolution affecte particulièrement l'Europe, elle-même construite sur le droit, qui a toujours porté une conception des relations internationales fondée sur les règles. En réponse à cette évolution, l'Union européenne a réaffirmé son engagement pour une approche multilatérale. Cette position se concrétise en matière commerciale par une politique active (aux côtés du Japon et des États-Unis) de réforme de l'OMC.

L'Amérique d'abord et la guerre commerciale

L'approche « America first » de l'administration américaine actuelle est un défi crucial, en particulier dans la mesure où les États-Unis ont été un membre fondateur du système de gouvernance mondiale de l'après-guerre. L'approche de l'administration Trump repose sur une préférence pour une action bilatérale, dans laquelle elle espère obtenir de meilleurs résultats en exerçant des pressions sur les partenaires. Pour Zaki Laïdi, « *L'un des objectifs clés de l'administration Trump est de remplacer le système fondé sur des règles par un système basé uniquement sur les résultats. Pour Trump, les règles et les principes ne sont pas pertinents ; ce qui compte, ce sont les résultats (ou du moins les bonnes notes). Les fins justifient toujours les moyens...* ».

La décision du président des États-Unis d'appliquer une politique protectionniste et de s'engager dans des conflits commerciaux constitue un défi pour le commerce ouvert, comme pour le multilatéralisme. L'approche européenne consiste en une réaction ferme afin de défendre ses intérêts, mais mesurée en vue de contenir les initiatives protectionnistes. Elle s'attache à refuser une logique de confrontation et à éviter une guerre commerciale aux conséquences imprévisibles.

Dans ce conflit, l'Union européenne s'en tient à l'état de droit et réagit de manière pragmatique tout en renforçant ses instruments de défense commerciale, dans le respect des règles de l'OMC.

La réaction européenne s'est articulée autour de trois volets : lancement de procédures judiciaires contre les États-Unis à l'OMC ; ciblage d'une liste de produits américains avec des droits supplémentaires ; lancement d'une enquête sur l'application éventuelle de mesures de sauvegarde afin de protéger les marchés européens de l'acier et de l'aluminium des dommages causés par des importations supplémentaires susceptibles d'entrer dans l'Union à la suite de la fermeture du marché américain. S'abstenir des coups de force est moins spectaculaire et fait peut-être moins d'effet à court terme, mais rester dans les règles est une garantie de sécurité à plus long terme. Toutefois le temps des acteurs économiques est aussi le court terme, c'est pourquoi cette situation appelle une réforme de l'OMC en vue de remédier à l'absence de procédure d'urgence pour les contentieux.

La pression chinoise et la place des émergents

L'un des objectifs de la politique commerciale est l'intégration des émergents/émergés dans le système des échanges mondiaux. L'ouverture de la Chine dans les années 1980, de l'ex-URSS et de l'Inde au commerce international dans les années 90 a ajouté environ un milliard d'acteurs dans l'économie mondiale. Cette ouverture de l'économie mondiale a entraîné un changement radical du jeu. Les économies en développement et les économies émergentes représentent 42% des flux mondiaux de marchandises, soit près du triple de leur part en 1990. La Chine, le Brésil, l'Inde font désormais partie des 25 plus grands exportateurs mondiaux et les « 11 suivants » ont commencé à émerger : Mexique, Indonésie, Vietnam, Nigéria, Bangladesh, Pakistan[12].

Les pays émergents se font de plus en plus entendre dans les affaires mondiales, même ils n'ont guère de stratégie commune et ne montrent pas de volonté de prendre des responsabilités multilatérales au-

delà de la défense de leurs intérêts concrets. L'un des défis de l'agenda bilatéral de l'Union européenne est de définir ses relations avec les économies émergentes avancées, principale source de la croissance mondiale. Leur ascension économique a intensifié la concurrence en termes de prix et de qualité, ainsi que d'accès à l'énergie et aux matières premières. Cela a également créé des opportunités de développement dans ces pays et un groupe de consommateurs aisés de la classe moyenne qui sont des acheteurs potentiels de produits européens.

Les pays émergents ne partagent pas nécessairement l'approche de la politique commerciale européenne. Ils ont tendance à suivre des modèles industriels plus interventionnistes avec un degré d'ouverture relativement faible. Ils ont tendance à considérer le commerce et les investissements sous un angle plus politique, en formulant la politique commerciale en fonction des besoins et priorités nationaux.

La Chine est naturellement le poids lourd de cet ensemble qui n'en n'est pas un. Par conséquent, sa position est essentielle au développement futur de l'ordre mondial. Au Forum économique mondial de Davos de 2017, le Président chinois Xi Jinping avait manifesté une plus grande assurance de la Chine dans les affaires internationales, reprenant face aux États-Unis devenus protectionnistes, l'éloge de la mondialisation, des institutions multilatérales et de l'ordre fondé sur des règles.

Cependant, la Chine n'entend pas remplacer les États-Unis, devenus plus isolationnistes, en tant que champions du libre-échange mondial, ni endosser des responsabilités d'ordre mondial. Ceci pour essentiellement deux raisons : d'une part, l'approche de la Chine à l'égard de l'ordre mondial et du système multilatéral consiste à « choisir » ce qui l'intéresse et à laisser le reste ; d'autre part, la Chine s'inscrit en contradiction avec une grande partie des valeurs libérales qui sous-tendent un ordre mondial de commerce ouvert ou un ordre libéral associant démocratie, libre marché et règle de droit dans les relations internationales.[13] Par ailleurs, la sous-

12. L. Daziano, "La nouvelle vague des émergents : Bangladesh, Éthiopie, Nigeria, Indonésie, Vietnam, Mexique", 2013

13. "Expanded ambitions, shrinking achievements: how China sees the global order", the European Council on Foreign relations, 2017. http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR204_-_EXPANDED_AMBITIONS_SHRINKING_ACHIEVEMENTS_-_HOW_CHINA_SEES_THE_GLOBAL_ORDER.pdf

et B. Eichengreen, "Globalization with Chinese Characteristics", Project Syndicate, 2018 <https://www.project-syndicate.org/commentary/globalization-chinese-characteristics-by-barry-eichengreen-2018-08>

représentation des émergents/émergés dans les instances internationales (le G7 représente 48% du PIB mondial, mais seulement 10,2% de sa population), les amène à créer leurs propres organisations... là encore sous l'égide de la Chine.

5. UNE STRATÉGIE D'OUVERTURE COMMERCIALE SÉCURISÉE

La politique commerciale européenne continue à se déployer dans ses deux directions traditionnelles : La poursuite de négociations bilatérales d'ouverture commerciale et les efforts de réforme de l'OMC pour défendre l'approche multilatérale.

La poursuite des négociations bilatérales

L'agenda des négociations commerciales européennes couvre plus que le commerce et constitue en fait un exercice de « diplomatie économique » à deux égards : il aborde les questions de politique commerciale et économique et utilise les ressources économiques comme des incitations pour atteindre les objectifs de politique étrangère. En d'autres termes, les négociations commerciales portent sur des éléments commerciaux techniques (droits de douane et réglementations douanières, règles d'accès au marché, normes), ainsi que sur des processus et engagements de gouvernance relatifs au fonctionnement des organes de décision concernés, ainsi que sur les valeurs, assortis d'incitations de mise en œuvre.

Les priorités commerciales européennes sont établies en fonction de critères économiques définis, auxquels s'ajoutent parfois des considérations de politique étrangère (stabilisation de pays voisins ou objectifs de développement par exemple) :

Un critère est la croissance potentielle de la taille du marché : ici la Chine domine avec une croissance moyenne annuelle de 1 500 milliards \$, devant l'Inde, le Japon et les États-Unis (environ 300 milliards \$ chacun). Un deuxième groupe de pays (Russie, Afrique, Mercosur, Asie du Sud-Est et Corée) connaît une augmentation de la taille du marché de l'ordre de 100 à 200 milliards \$.

Le volume des obstacles commerciaux aux exportations européennes à éliminer est un autre critère du lancement de négociations commerciales : ils sont plutôt faibles aux États-Unis, élevés en Inde et dans le Mercosur. Ils étaient élevés et particulièrement complexes en Corée et au Japon, ce qui laisse percevoir la valeur ajoutée de ces deux accords de libre-échange pour l'économie européenne.

Les derniers accords de libre-échange conclus l'ont été avec le Canada et le Japon. Des négociations avancées sont en cours avec le Mercosur, le Vietnam, d'autres ont été lancées avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

L'accord avec le Japon (JEFTA)[14].

Entré en vigueur le 1er février 2019, il apporte des avantages économiques substantiels. Il s'agit d'un accord approfondi et complet typique, comprenant des réductions tarifaires et des engagements ambitieux en matière de normes et de règles, l'un des premiers à être conclu avec une économie de cette taille. Le Japon éliminera la plupart des droits de douane sur les produits alimentaires européens (vin, fromage, porc, fromage), tandis que les droits de douane européens sur les automobiles japonaises seront progressivement supprimés. Les deux parties sont convenues d'une libéralisation totale des produits industriels, ce qui représente la suppression de près de 1 milliard de droits supprimés.

L'accord UE-Japon contient naturellement un chapitre complet sur le commerce et le développement durable. Une précision s'impose dans le cas du Japon, qui vient de reprendre la pêche à la baleine malgré un moratoire. La chasse à la baleine et le commerce de la viande de baleine étant interdits dans l'Union européenne, le problème ne relève pas de la politique commerciale. Les accords commerciaux européens ne peuvent en effet pas faire référence à des activités interdites dans l'Union et celle-ci ne négocie pas de concessions commerciales pour ces produits. L'Union européenne s'attaque donc à la chasse à la baleine, en coordination avec des partenaires qui défendent les mêmes positions dans le cadre de la Commission Baleinière Internationale, l'organe le plus efficace pour

14. <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/eu-japan-economic-partnership-agreement/>

lutter contre la chasse à la baleine, qui est à l'origine du moratoire sur la chasse à la baleine.

La conclusion de l'accord avec le Japon a clairement constitué un message d'ouverture commerciale en réplique au protectionnisme américain. Dans le même esprit, le Japon a pris la tête du partenariat régional avec 11 autres pays à la suite du départ des États-Unis de l'accord transpacifique.

L'accord avec le Canada (CETA)[15]

Entré en vigueur en septembre 2017, il est l'un des accords commerciaux bilatéraux les plus ambitieux négociés jusqu'ici. Ce qui a été convenu : la suppression de 99% des droits de douane, l'ouverture des marchés publics, un accès accru au marché des services (important pour l'économie européenne) et une coopération entre les organismes de normalisation européens et canadiens. Comme dans chaque accord commercial, l'Union européenne a obtenu la protection des Indications Géographiques (important pour l'agro-alimentaire européen). Un produit faisant référence à une indication géographique (champagne, jambon de Parme, etc.) doit provenir exclusivement de la production régionale de référence. Cette règle a force de loi dans l'Union, mais pas dans le cadre international (il en est autrement dans les domaines où il y a une règle multilatérale, notamment de l'OMC). Donc la protection des Indications Géographiques doit être négociée avec les pays tiers dans chaque accord commercial. Ainsi le jambon de Parme dont le Canada est un gros producteur devra modifier son étiquetage, pour respecter la marque du jambon d'origine produit à et importé de Parme (Italie). Parmi 143 indications géographiques protégées par le CETA, la France n'est pas en reste avec le Reblochon ou les pruneaux d'Agen et bien d'autres produits.

Les accords de libre-échange et les « fake news »

Il est à noter que bien des appréhensions - pas toutes évidemment - exprimées lors de ces négociations commerciales sont alimentées par des fausses nouvelles (fake news) que peu de gens s'emploient à vérifier. Celles-ci alimentent les polémiques allègrement

relayées par certaines ONG ou reprises par certains responsables politiques. Ainsi l'accord avec le Canada (remplacez par Mercosur ou n'importe quel pays en fonction du moment) nous obligerait-il, selon ces « fake news », à importer de la viande aux hormones ou des produits avec des OGM dont les Européens ne veulent pas. Cela est faux car les normes européennes font autorité à l'entrée sur le marché européen, quel que soit le pays d'origine. Par conséquent, le Canada devra développer une filière de production spéciale pour exporter en Europe. Autre exemple de « fake news » : ces accords commerciaux vont entraîner la libéralisation/privatisation de certains services publics en Europe. Cela est faux car l'Union introduit systématiquement dans toutes ses négociations commerciales une réserve horizontale excluant les services publics[16].

Avec un peu de recul, on peut citer l'accord avec la Corée du Sud de 2011 qui avait suscité de vives craintes et s'est révélé très bénéficiaire pour l'économie européenne : celle-ci a connu son premier excédent commercial avec la Corée depuis de nombreuses années.

Les accords commerciaux sont devenus de plus en plus complexes, étant donné les exigences normatives et l'habitude d'y adjoindre des sujets distincts : droits de l'Homme, développement, normes sociales, climat. Rarement posée dans un contexte de pression normative généralisée, la question est la suivante : les accords commerciaux sont-ils surchargés par les exigences normatives au risque, de rendre illisible la politique commerciale européenne ? Les accords commerciaux visent à promouvoir les intérêts offensifs de l'économie et des entreprises européennes.

Ces objectifs se retrouvent dans toutes les négociations : accords de libre-échange approfondis et exhaustifs avec des dispositions ambitieuses sur les barrières non tarifaires pour les marchandises, l'ouverture des marchés publics (généralement fermés et d'un grand intérêt pour les entreprises européennes), des engagements au-delà des normes de l'OMC sur la propriété intellectuelle (important

15. <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/>

16. Une belle fake news à laquelle on ne résiste pas : un roman à succès qui vient de sortir nous explique qu'un accord avec le Mercosur signera la fin de la production d'abricots en Europe alors que le Mercosur n'en produit pas.

pour les exportations à haute qualité technique), et des engagements ambitieux en matière d'accès aux marchés de services (sur lesquels l'Union est très performante), d'investissement et de protection des investissements, ainsi que sur le développement durable.

Pour une réforme de l'OMC

L'OMC est la pièce maîtresse du système commercial mondial, avec 3 fonctions principales : ouverture des échanges par des négociations, réglementation s'appliquant à tous ses membres, surveillance de leur exécution / règlement des différends. Ceci fait de l'OMC le type de gouvernance mondiale le plus avancé (ensemble de règles communes et applicabilité par le biais de l'instrument de règlement des différends. Toutefois, les deux premières fonctions sont passablement bloquées depuis des années. La troisième, une délégation unique en relations internationales d'autorité légale à un tribunal international pour faire respecter des normes juridiques, risque bientôt d'être mise à l'arrêt par l'obstruction des Etats-Unis. L'Union européenne partage avec l'OMC le même esprit, d'ouverture économique fondée sur des règles entre les États.

Le commerce mondial est fondamentalement différent de ce qu'il était lors du lancement du Cycle de Doha en 2001. La croissance rapide des économies émergentes, l'expansion du commerce Sud-Sud et la faible croissance des économies développées ont modifié l'équilibre des intérêts et des influences. Cette tendance ne se reflète pas de manière formelle à l'OMC, où une approche uniforme des éléments de flexibilité et un traitement spécial pour les pays en développement continuent de s'appliquer. L'impasse des négociations a suscité un intérêt accru pour d'autres approches de libéralisation des échanges, en particulier par le biais des accords bilatéraux et d'initiatives dites plurilatérales, c'est-à-dire où chaque pays s'engage sur une base volontaire. Pour l'Union européenne, même si l'impasse à Doha a suscité une réorientation vers plus d'initiatives bilatérales, l'OMC reste le meilleur moyen de diffuser l'ouverture des échanges sur la base d'un ensemble de règles communes : non-discrimination, clause de la

nation la plus favorisée, réciprocité, consolidation des engagements tarifaires, traitement national des biens, transparence, interdiction de la protection déguisée ; soutien à la règle de droit.

Cette approche répond à une orientation explicite des principes de l'action extérieure de l'Union (article 21.2.h TUE) selon lesquels l'Union « *promeut un système international fondé sur une coopération multilatérale renforcée et une bonne gouvernance mondiale* ».

Malgré les blocages existants, l'Europe considère que la légitimité et la valeur ajoutée de l'OMC restent indiscutables à long terme. C'est le seul instrument qui garantisse la non-discrimination dans les échanges mondiaux, l'inclusion, une portée mondiale et qui puisse résoudre les problèmes systémiques. Les accords multilatéraux conclus à l'OMC s'appliquent à presque tous les pays ; c'est pour l'Union européenne le meilleur avantage qu'elle puisse obtenir en échange de sa propre ouverture aux échanges.

C'est pourquoi l'Union européenne, le Japon et les États-Unis sont convenus de proposer des réformes de l'OMC en vue de « *nouvelles règles sur les subventions industrielles et les entreprises publiques afin de promouvoir des conditions de concurrence plus équitables* »[17]. L'objectif est d'améliorer la transparence des subventions publiques et des règles relatives aux entreprises publiques. Cela concerne évidemment le cas de la Chine, qui a adhéré à l'OMC en 2001, mais joue en fonction de ses propres règles auxquelles l'OMC est peu préparée : comment gérer le cas de grandes entreprises en principe privées, mais dans l'orbite de l'Etat, qui répondent aux injonctions du pouvoir central et bénéficient d'avantages exorbitants des échanges justes ?

L'Union européenne, le Japon et les États-Unis travaillent également à de nouvelles règles concernant les transferts forcés de technologie, la définition d'une économie de marché, ainsi que le règlement de différends. 13 pays participant à la dernière réunion ministérielle de l'OMC ont manifesté sans équivoque leur soutien au système commercial multilatéral et sont convenus de travailler ensemble pour renforcer les trois fonctions de l'OMC.

17. Propositions de la Commission publiées le 18 septembre 2018 : http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf

6. QUEL MODÈLE DE POLITIQUE COMMERCIALE ?

La politique commerciale de l'Union européenne, conçue dans les années 90, requiert une mise à jour pour mieux répondre aux attentes des citoyens et relever les défis de la mondialisation. Bien que l'approche offensive résultant de multiples négociations de libre-échange reste utile, son impact sur la croissance globale est limité (+0,5% de croissance du PNB européen était attendue d'un accord de libre-échange entre l'Union européenne et les États-Unis) et la confiance des citoyens, tant sur le fond que sur le processus, fait défaut.

L'Union européenne a mis en œuvre une transparence accrue dans la gestion de la politique commerciale. Cependant, il est peu probable que cela soit suffisant. Elle pourrait désormais davantage orienter sa politique commerciale sur :

- la mise en œuvre des engagements des partenaires, que ce soit dans le cadre de l'OMC (tels que les engagements de la Chine à l'adhésion à l'OMC) ou dans les accords bilatéraux,
- une défense efficace de ses intérêts, ce que les États membres ne peuvent plus garantir au niveau national. Il est vrai que la politique de défense commerciale européenne a déjà été substantiellement renforcée en 2017 et 2018,
- des politiques visant à atténuer l'impact social négatif de l'ouverture du commerce (et qui ne sont généralement pas de son ressort, un des paradoxes de la politique commerciale étant l'absence d'une politique sociale européenne qui viendrait compenser les coûts sociaux de l'ouverture commerciale.),
- l'achèvement du marché intérieur, à savoir les services, la fiscalité et l'énergie, en tant que priorités sur le rapprochement des réglementations au niveau mondial ;
- une approche plus coordonnée de la politique industrielle. On peut identifier dans l'absence de politique industrielle européenne le même paradoxe que pour le

social : une politique commerciale commune pour des économies asymétriques.

Plusieurs de ces pistes vont au-delà de la politique commerciale et nécessiteraient une évolution vers une union économique et politique plus étroite, donc de la volonté politique partagée.

Vers une politique commerciale plus protectrice ?

L'approche européenne n'a jamais été le « libre-échange », mais un « commerce ouvert avec des règles » en vue d'encadrer la mondialisation. Cependant, cette approche est remise en cause par le dynamisme des émergents/émergés, le surgissement des initiatives protectionnistes et une perception de l'opinion publique selon laquelle la politique commerciale n'est pas suffisamment protectrice[18].

Un débat interne a été lancé en 2017, notamment par la France autour de 3 thèmes couvrant à la fois le marché intérieur et le commerce extérieur :

1. Une révision du statut des travailleurs détachés dans l'Union européenne datant de 1996 (qui n'est pas une question de commerce extérieur). La France a insisté pour que des conditions plus strictes, notamment l'égalité de traitement et les conditions locales, soient établies après 12 mois. A la suite d'un débat animé entre les États membres, un compromis a été trouvé en octobre 2017 pour réviser la directive 96/71 ;
 2. La réciprocité des marchés publics (une proposition bloquée depuis des années au Conseil, faute d'accord entre États membres, maintenant réclamée par le patronat allemand[19]) ;
 3. Un contrôle accru des investissements étrangers / acquisitions d'actifs stratégiques, en particulier par des entreprises appartenant à l'État (notamment des Chinois).
- Alors que le Royaume-Uni, l'un des principaux partisans du libre-échange, veut quitter l'Union européenne et que l'industrie allemande, traditionnellement opposée aux mesures défensives, ressent la pression

18. Selon un sondage de juin 2017, 21% des Français ont le sentiment que la politique commerciale de l'Union européenne les protège efficacement dans la mondialisation (Ipsos)

19. Fédération de l'industrie allemande - BDI : https://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2019/01/BDI-Grundsatzpapier_China.pdf

des producteurs chinois, les choses ont commencé à changer. Plusieurs initiatives suggèrent déjà une politique commerciale plus défensive : la réforme des instruments antidumping, une focalisation accrue sur l'application des accords commerciaux bilatéraux, une évolution vers un contrôle accru des investissements étrangers. Les industries de 18 Etats membres ont appelé la prochaine Commission à renforcer les moyens de la politique commerciale et à se doter d'une politique industrielle affirmée pour soutenir la compétitivité européenne. [20]

Dans son discours sur l'état de l'Union de septembre 2017[21], le président de la Commission, Jean-Claude Juncker, a dégagé deux approches :

Poursuivre les négociations d'ouverture commerciale avec une vigilance accrue : « *Je veux que nous renforçons notre agenda commercial européen. Oui, l'Europe est ouverte aux affaires. Mais il doit y avoir une réciprocité. Nous devons obtenir ce que nous donnons. Le commerce n'est pas abstrait. Le commerce, c'est créer des emplois, créer de nouvelles opportunités pour les entreprises européennes, grandes ou petites... Le commerce consiste à exporter nos normes, qu'elles soient sociales ou environnementales, de protection des données ou de sécurité alimentaire...Le commerce ouvert doit aller de pair avec une politique ouverte.* »

-Un contrôle des investissements étrangers.

Là aussi, quelques achats chinois d'entreprises

européennes (comme le joyau de l'industrie allemande Kuka) ont fait évoluer les esprits. Un cadre commun pour le filtrage des investissements directs étrangers a été conclu en novembre 2018[22]. Toutefois, il ne s'agit que d'un début, car il se limite à un échange d'informations, laissant aux États membres le dernier mot pour décider si une opération spécifique doit être autorisée ou non sur leur territoire.

La politique commerciale de l'Union européenne doit se réinventer. Pour être bien comprise des citoyens, elle doit s'accompagner de mesures sociales à l'échelle européenne afin d'équilibrer l'ouverture commerciale de manière appropriée. L'ouverture commerciale doit être accompagnée d'une stratégie industrielle européenne pour se donner les moyens de conserver sa place sur des marchés mondiaux âprement disputés.

Olivier DE LAROUSSILHE

Maître de conférences à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris. Ancien fonctionnaire européen (1982-2014), chef d'unité à la Commission européenne (Direction "Commerce extérieur"), en charge de relations commerciales bilatérales et de négociations avec des pays hors de l'UE. Journaliste (1974-1982) en économie internationale dans plusieurs quotidiens français.

20. "Friends of industry", décembre 2018 :

<https://bit.ly/2SugSCs>

21. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm

22. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/INTA/AG/2018/12-10/1171525EN.pdf

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.