

Entretien d'Europe
n°74
9 septembre 2013

« Premier ensemble du commerce mondial avec 17,5% des échanges mondiaux en 2011, l'Union européenne reste bien placée dans la compétition commerciale mondiale ».

Entretien avec Karel De Gucht, commissaire européen chargé du Commerce

1. Selon vous, l'avenir des relations commerciales s'inscrit-il dans les accords de libre échange bilatéraux, plutôt que multilatéraux ?

La priorité de l'Union européenne reste de préserver et de renforcer le système commercial multilatéral. En temps de crise où la tentation protectionniste est particulièrement menaçante, cette orientation est d'autant plus importante. Notre programme de négociations bilatérales ne contredit pas cet engagement. Au contraire, nous poursuivons nos efforts pour sortir les négociations de Doha de leur impasse et préserver le rôle irremplaçable de l'OMC à long terme.

Par ailleurs notre agenda bilatéral, infléchi en 2006 vers l'ouverture préférentielle des marchés en croissance, est essentiel en matière de croissance et d'emplois. Le commerce extérieur est un élément déterminant de stimulation de la croissance de l'Union européenne. N'oublions pas que 90% de la croissance mondiale sera générée hors Europe dans les prochaines décennies et que 36 millions d'emplois dans l'Union européenne dépendent du commerce extérieur, soit plus de 10%. Premier ensemble du commerce mondial avec 17,5% des échanges mondiaux en 2011, l'Union européenne reste bien placée dans la compétition commerciale mondiale. Elle est le 1er exportateur mondial de biens manufacturés et de services et dégage un solde commercial excédentaire hors énergie.

Le commerce mondial se restructure en fonction du développement des chaînes mondiales de valeur : les produits que nous exportons sont fabriqués

à partir de biens intermédiaires importés. La notion de pays d'origine perd de l'importance au bénéfice de la place d'une économie sur les chaînes de valeur mondiales. Dans ce phénomène concentré autour de 3 centres : Europe, Amérique du Nord, Asie, l'Union européenne a évidemment sa place.

Nos accords de libre-échange préparent aussi le terrain pour porter la libéralisation et la régulation multilatérales à un autre niveau. Je suis persuadé que l'accord ambitieux que nous commençons à négocier avec les Etats-Unis sera dans ce contexte un signe d'ouverture commerciale sans précédent qui pourra apporter une nouvelle énergie et inciter nos partenaires à revenir à la table de négociation à Genève.

2. Pourquoi la Commission européenne, en fin de mandat, a-t-elle jugé opportun de lancer des négociations commerciales transatlantiques avec les Etats-Unis ? Est-ce une demande américaine ?

L'idée d'un accord avec les Etats-Unis n'est pas nouvelle. Un tel accord a toujours été voulu de part et d'autre de l'Atlantique mais c'est seulement depuis peu qu'il est devenu possible de le négocier. Beaucoup de choses ont changé dans les dix dernières années, qui ont rendu cet accord à la fois nécessaire et possible :

- D'abord, il y a la crise. Nous devons saisir toutes les opportunités de relancer la croissance et la création d'emplois. C'est la priorité absolue dans tous les pays d'Europe, de même qu'aux Etats-Unis. Nous avons un moyen unique de stimuler l'activité avec notre plus grand partenaire. Nous ne pouvons pas nous permettre

« Premier ensemble du commerce mondial avec 17,5% des échanges mondiaux en 2011, l'Union européenne reste bien placée dans la compétition commerciale mondiale »

de ne pas actionner ce levier. C'est un gain de 0,5% à 1% de croissance qui est en jeu.

- Ensuite, le monde a changé. La Chine, l'Inde, le Brésil sont des acteurs incroyablement plus forts qu'il y a 10 ou 15 ans. Le centre de gravité de l'économie mondiale se déplace. Nous en tirons les conclusions en engageant sérieusement ces partenaires dans des discussions bilatérales. Mais les Etats-Unis et l'Europe doivent montrer qu'ils peuvent encore prendre l'initiative. C'est maintenant qu'il faut agir. Dans 10 ou 15 ans, il sera trop tard.

- L'Europe elle-même a changé. Nos intérêts commerciaux sont beaucoup plus offensifs que par le passé – dans les services, dans l'industrie et même dans l'agriculture, les vins et spiritueux et les produits alimentaires. La réforme de la Politique agricole commune (PAC) nous a donné de nouvelles marges de manœuvre : le soutien aux agriculteurs passe essentiellement par des aides directes découplées de la production, considérées à l'OMC comme ne créant pas de distorsion dans les échanges. Et l'augmentation structurelle du prix des denrées agricoles a changé la donne : à quelques exceptions près, le prix des produits agricoles en Europe ne diffère pas fondamentalement de celui constaté sur les marchés mondiaux.

- La question de l'impact sur le système commercial multilatéral ne se pose plus dans les mêmes termes. Il y a 10 ou 15 ans, nous lançons un nouveau cycle de négociations multilatérales à Seattle puis à Doha. De nombreuses raisons, à commencer par les bouleversements intervenus dans la hiérarchie économique mondiale, font que ces négociations – en tout cas le cœur de ces négociations – sont actuellement dans une impasse. Un accord avec les Etats-Unis peut aider à sortir de l'impasse. Dans l'histoire, les grands accords régionaux ont souvent entraîné un regain d'intérêt pour les négociations multilatérales. Et à l'OMC comme ailleurs, nous avons besoin de leadership.

- Ce leadership, nous avons une possibilité de l'apporter sur les règles. L'Europe est une puissance normative mais notre primauté n'est plus assurée. Et c'est sur les règles que nous avons le plus de mal à trouver un accord au niveau multilatéral. Si nous sommes vraiment ambitieux avec les Etats-Unis, nous avons la possibilité d'avancer là où le système multilatéral est bloqué. Venant de deux grandes puissances partant

d'approches souvent très éloignées, une réelle convergence de vues serait une contribution fondamentale au système multilatéral. Elle montrerait qu'une convergence est possible, tout en offrant des solutions concrètes adaptées à des approches très différentes. De la même manière qu'en Europe, l'obtention d'un accord entre la France et l'Allemagne, deux piliers souvent représentatifs de conceptions différentes d'un problème donné, est un passage essentiel vers l'obtention d'un accord au niveau plus large.

3. Quel avantage l'économie européenne peut-elle retirer de ces négociations alors que sa balance commerciale avec les Etats-Unis est très largement excédentaire ?

Il est vrai qu'avec près de 2 milliards d'euros de biens et de services échangés chaque jour, l'intensité de nos échanges avec les Etats-Unis est déjà inégalée. Néanmoins, le marché américain reste très porteur pour les entreprises européennes à l'avenir. La « stratégie pour le commerce extérieur de la France » adoptée fin 2012 identifie d'ailleurs les Etats-Unis comme le marché le plus porteur pour les entreprises françaises à l'horizon 2022, devant la Chine, et loin devant l'Allemagne, le Japon et le Royaume-Uni. Il reste encore un potentiel considérable.

Réduire les coûts pour nos exportateurs en éliminant ce qui reste de droits de douane entre les Etats-Unis et l'Europe et en facilitant les procédures d'autorisation de mise sur le marché, permettra à nos entreprises de faire des économies importantes et constituera un puissant effet multiplicateur des échanges.

Notre objectif est aussi d'obtenir un meilleur accès au marché américain pour nos prestataires de services et pour les secteurs fortement dépendants des marchés publics. En résultat, les entreprises européennes vont profiter des nouvelles opportunités qui devraient se traduire par une augmentation du PIB de l'Union européenne de 119 milliards d'euros par an.

4. Pour justifier son engagement, la Commission européenne a rendu publiques des études commandées à des instituts privés, dont les conclusions ont surpris. Ne dispose-t-elle pas des moyens de mener elle-même de telles études ? Et

pourquoi a-t-elle ainsi repris à son compte des conclusions discutables sur les gains européens potentiels ? Comment peut-on ainsi affirmer sérieusement que chaque Européen trouverait dans les conclusions de ces négociations un gain de revenus de plus de plus de 500 €, sans en connaître ni le contenu ni la bonne fin ?

Je crois qu'il y a un certain malentendu quant au chiffre que vous citez. L'estimation faite par le CEPR, un centre d'études sur la politique économique basé à Londres, fait référence à une augmentation du revenu disponible par an pour un foyer (et non par personne) qui s'élèverait plus exactement à 545 euros. Bien évidemment, ce chiffre est une prévision économétrique et sa réalisation dépend d'une série d'autres facteurs. Elle donne néanmoins une indication facilement appréciable pour le citoyen et nous la citons comme telle. L'étude du CEPR est cependant loin d'être la seule base sur laquelle nous avons pris la décision de lancer le processus de négociations. Il y a eu aussi d'autres études, comme celle préparée à notre initiative en 2009 par l'ECORYS et centrée sur les questions réglementaires. La Commission a réalisé aussi sa propre étude d'impact fondée sur l'expertise de plus d'une vingtaine de ses services et prenant en compte les résultats des consultations avec la société civile, l'industrie et les partenaires sociaux. C'est justement en s'entourant d'experts venant d'horizons différents que nous pouvons avoir la certitude que l'initiative dans laquelle nous nous engageons peut bénéficier à l'ensemble de l'économie européenne.

5. Pouvez-vous, à ce stade, nous faire part de votre sentiment sur le premier round de négociations relatif à l'accord transatlantique ? Quels sont, notamment, les secteurs que nos partenaires américains souhaitent exclure des négociations ? Les services financiers ? Les industries de défense ? Et quid des nouveaux médias électroniques ?

L'impression générale après la première rencontre qui a eu lieu en juillet dernier est tout à fait positive. Nos négociateurs ont pu préparer une base pour de futures discussions sur une vingtaine de sujets, y compris les droits de douane sur les produits agricoles et

industriels, les marchés publics, les investissements, l'énergie et les matières premières, les questions sanitaires et phytosanitaires, les services, la propriété intellectuelle, le développement durable, les petites et moyennes entreprises, les mécanismes de règlement de différends, la concurrence, les procédures douanières et les entreprises publiques. Les Etats-Unis ont exprimé des doutes concernant l'inclusion des questions réglementaires pour les services financiers, mais à ce stade la question est toujours en discussion.

6. Les Américains se sont dotés d'une loi, le « Buy American Act », qui privilégie les entreprises américaines pour les commandes publiques. Pourquoi l'Union européenne ne peut-elle pas se doter d'une législation identique, qui renforcerait et consoliderait le marché intérieur ? Y êtes-vous personnellement favorable ?

Non, je reste persuadé que nous devons tout faire pour assurer l'ouverture des marchés au niveau mondial et les achats publics ne devraient pas échapper à cette règle. L'ouverture internationale des marchés publics est dans l'intérêt des entreprises, des consommateurs et du contribuable. Je ne pense pas que la solution choisie par les Américains soit un exemple à suivre. Au contraire, les marchés publics dans l'Union européenne sont parmi les plus accessibles pour les prestataires internationaux et je ne souhaite pas changer cela. Cependant, la Commission européenne a élaboré une proposition législative qui vise à donner à l'Union un contrepoids dans les négociations internationales pour rendre les marchés de nos partenaires aussi ouverts que les nôtres. C'est plutôt dans cette direction que nous devrions concentrer nos efforts. Un des objectifs principaux de la négociation est d'obtenir que les entreprises européennes ne soient plus assujetties à l'application de la législation « Buy American ».

L'ouverture des marchés publics à la concurrence est aussi une source d'avantages pour le contribuable en permettant aux administrations publiques de se fournir au meilleur prix. Si le protectionnisme n'est pas une bonne politique d'une manière générale c'est aussi le cas pour les marchés publics.

« Premier ensemble du commerce mondial avec 17,5% des échanges mondiaux en 2011, l'Union européenne reste bien placée dans la compétition commerciale mondiale »

7. Vous avez conclu avec la Chine un accord pour mettre fin au différend qui l'opposait à l'Union sur les panneaux solaires. Pouvez-vous en expliquer la teneur et l'opportunité ?

Oui, fin juillet, après des semaines de négociations intenses, nous avons trouvé une solution à l'amiable dans l'affaire des panneaux solaires entre l'Union européenne et la Chine.

La négociation a eu lieu à la suite de l'imposition par la Commission le 6 juin de droits antidumping provisoires sur les importations de panneaux solaires en provenance de Chine. Ces droits devaient être imposés en deux étapes, en commençant par 11,8% dès le 6 juin et 47,6% en moyenne à partir du 6 août. Les entreprises chinoises qui ont participé aux pourparlers en seront exemptées en échange d'un engagement par rapport au prix minimal. Ce type d'engagement en matière de prix est une solution à l'amiable prévue par les procédures de défense commerciale de l'OMC et de l'Union européenne.

L'engagement des exportateurs chinois permettra de stabiliser le marché européen des panneaux solaires et d'éliminer le préjudice que les pratiques de dumping ont causé à l'industrie européenne. En même temps, la solution permettra de maintenir un approvisionnement stable du marché européen.

8. L'Union européenne est « élève modèle » dans sa volonté d'appliquer strictement les engagements conclus dans le cadre des négociations commerciales qu'elle conduit et estime avoir un devoir d'exemplarité, ce qui n'est pas toujours le cas de ses partenaires. Quel contrôle effectue la Commission pour assurer le respect des accords passés et à venir? Les procédures mises en place pour relever les éventuels manquements ne sont-elles pas trop longues et trop compliquées ?

L'Union européenne reste engagée dans la défense de ses droits et intérêts légitimes pour assurer la concurrence et le respect des règles du commerce international. Notre stratégie d'accès aux marchés basée sur une coordination des efforts entre la Commission, les Etats membres et les industries exportatrices nous permet de prendre les actions pour combattre les obstacles aux échanges imposés d'une manière illégitime par nos partenaires commerciaux. C'est un système de vigilance qui porte bien ses fruits. Pour faire valoir nos droits nous nous appuyons tant sur les accords bilatéraux que sur les accords multilatéraux. Lorsque cela s'avère nécessaire, nous n'hésitons pas à recourir aux procédures de règlement

des différends. A la fin de l'année dernière, nous avons proposé au Parlement européen et aux Etats membres un nouveau cadre juridique qui aura pour but de simplifier, au niveau européen, l'adoption et la mise en œuvre de réponses adéquates en cas de non-respect des règles internationales par nos partenaires commerciaux. Cette proposition fait actuellement l'objet d'une procédure législative. Nous espérons que ce dispositif légal plus efficace sera en place vers la fin de l'année.

9. L'opinion publique européenne attend une plus grande transparence lors des négociations comme le débat sur Acta et sur le mandat que vous avez reçu pour les négociations transatlantiques le démontrent. Ne vous semble-t-il pas nécessaire de modifier les procédures pour que ces débats préalables soient plus transparents et systématiquement organisés ?

Un certain degré de confidentialité doit inévitablement être respecté pour que les négociations puissent avoir lieu et réussir. Dans un jeu de cartes, on ne passe pas son temps à montrer ses cartes. Il reste que nous devons aux Européens d'être transparents sur les objectifs de cette négociation et nous faisons tout pour garantir la plus grande transparence possible.

Les échanges que nous avons organisés jusqu'ici montrent qu'il n'est nul besoin de changer les procédures pour avoir une discussion substantielle avec l'ensemble des parties prenantes. Avant de nous engager dans le processus des négociations transatlantiques, nous avons eu trois phases de consultations publiques ouvertes à tous. Plusieurs réunions ont été l'occasion d'échanges avec les représentants de la société civile. Nous sommes en contact étroit avec l'industrie européenne, les ONG, les médias et le grand public en général. Notre équipe de négociateurs reste aussi constamment en dialogue avec des internautes par le biais des médias sociaux. Nous avons notamment créé à cet effet un compte Twitter dédié aux négociations avec les Etats-Unis (@eu_ttip_team).

La Commission rend compte régulièrement de l'état de l'avancement des négociations aux Etats membres et informe également le Parlement européen. Une fois les négociations terminées, il appartiendra au Conseil des ministres, constitué des représentants des gouvernements des Etats membres de l'Union, et au Parlement européen, directement élu au suffrage universel direct, d'approuver ou de rejeter l'accord. Encore une fois, à cette étape-là nous aurons certainement un grand débat public.

10. Dans quelles mesures le calendrier des élections européennes et des nominations qui en découlent vont elles avoir un impact sur les négociations en cours ?

Une fois les négociations en cours, la majeure partie du travail se fait au niveau technique qui ne devrait pas être affecté par des nouvelles nominations. Pour ce qui relève des décisions politiques, je pense qu'il est beaucoup trop tôt pour se prononcer. Laissons d'abord s'exprimer les citoyens européens. Je note cependant que le Parlement européen a adopté en mai dernier une résolution qui apporte un soutien très fort aux négociations en cours et qu'il s'agissait d'une résolution transpartisane, soutenue par plus de 460 députés européens, formant une très large majorité et issus de nombreux groupes parlementaires.

11. Pouvez-vous dresser un bilan de l'ensemble des négociations commerciales conclues par l'Union ou en cours avec divers pays ou organisations régionales dans le monde ? Quel regard portez-vous sur la politique commerciale européenne et à quel montant en évaluez-vous les bénéfices ?

Une trentaine d'accords commerciaux sont actuellement en vigueur entre l'Union européenne et des pays tiers. Nous avons conclu les négociations avec onze autres partenaires. Ces accords s'appliqueront dès que les procédures de conclusion seront terminées, c'est-à-dire pour certains probablement encore cette année, ou bien au cours de 2014. Les discussions sur les partenariats économiques sont en cours avec plusieurs pays d'Afrique et du Pacifique. Nous négocions aussi avec onze autres partenaires en Amérique du Nord et en Amérique du Sud, en Asie et en Afrique du Nord.

La Commission dispose des mandats de négociations et pourrait – en fonction des priorités politiques et de disponibilité des ressources – entrer en discussion avec une dizaine d'autres pays.

Notre agenda commercial est tout simplement le plus ambitieux au monde. Nous sommes la première puissance commerciale de la planète. Il y a quelques années, moins d'un quart de nos échanges étaient couverts par des accords de libre-échange. Si nous menons à bien les négociations en cours, jusqu'à deux tiers de nos échanges pourraient bénéficier de ces conditions extrêmement favorables d'accès au marché. Dans la crise, nous sommes tout sauf inertes face aux défis de la mondialisation.

L'accord avec la Corée du Sud est le meilleur exemple des bénéfices de cette stratégie. A la suite de la mise en œuvre de l'accord, nos exportations vers la Corée du Sud ont augmenté de plus de 16% en un an, offrant à l'Union européenne une balance commerciale positive avec ce pays pour la première fois depuis 15 ans. Si nous devions conclure tous les accords en cours de négociations, nous pourrions voir le PIB européen augmenter de 2,2%, voire 275 milliards d'euros – un équivalent de l'économie autrichienne ou danoise et de 2,2 millions de nouveaux postes de travail.



Karel De Gucht

Commissaire européen chargé du Commerce

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.