

Question d'Europe
n°407
17 octobre 2016

La politique commerciale de l'UE au risque des défis internes

Charles de Marcilly

Résumé : Sans le Royaume-Uni, le sommet de Bratislava du 16 septembre 2016 a réuni les chefs d'Etat et de gouvernement afin d'apporter un souffle nouveau à la dynamique européenne. Concernant le volet extérieur des mesures économiques : les 27 se limitent à demander l'examen des moyens pour « mettre en place une politique commerciale robuste qui tire parti de marchés ouverts tout en tenant compte des préoccupations des citoyens ». Cette formulation de la part de la première puissance commerciale du monde peut surprendre par son manque d'ambition. Or, les opinions et certaines autorités publiques sont partagées, voire déçues, par les accords actuellement discutés avec le Canada ou les Etats-Unis. Derrière un sentiment d'impuissance face aux risques de la mondialisation, la méconnaissance des mécanismes institutionnels et des responsabilités partagées renforcent le sentiment d'accords négociés « dans les couloirs », voire contre les citoyens, alors que les Etats sont prescripteurs et décideurs en dernier ressort. L'intérêt d'une politique commerciale commune se confronte à des défis internes qui affaiblissent la capacité collective de négociation.

L'Union européenne est une des économies majeures de la planète représentant 17% de la richesse créée dans le monde. Premier marché de consommation par le pouvoir d'achat moyen de ses 500 millions de citoyens, elle constitue une force d'attraction exceptionnelle. 55% des investissements américains à l'étranger lui sont destinés et elle demeure le premier marché d'exportation pour plus de 80 pays. Les citoyens en bénéficient, puisque 30 millions d'emplois dépendent directement du commerce extérieur.

Or, les tendances économiques poussent à une certaine préoccupation alors que la progression du commerce international stagne autour de 2,7% et connaîtra en 2016 sa croissance la plus lente depuis la crise financière¹. La croissance mondiale reste timide selon les données du FMI² et la Banque Centrale européenne s'inquiète régulièrement des perspectives de croissance modestes pour la zone euro. Par ailleurs, grâce à une intégration plus approfondie, le commerce et la finance permettent le développement de la mondialisation éclairé par le triplement des échanges mondiaux depuis les années 1990. Toutefois, depuis sa création en 1995, l'OMC a également observé un triplement des procédures antidumping ou de « barrières temporaires » matérialisant des mesures protectionnistes³. Ces

limites au commerce inquiètent. Les membres du G20 -représentant 85% de la richesse mondiale- ont été contraints de réaffirmer « leur opposition à toute forme de protectionnisme en matière de commerce et d'investissements » alors que de nombreux secteurs -l'acier étant le plus emblématique- souffrent d'une mondialisation jugée comme subie⁴.

Pourtant, l'Union européenne s'appuie sur le développement d'accords qu'elle conclut avec plus de 140 partenaires⁵. Conscients que 90% de la croissance mondiale sera en dehors de l'Union d'ici 15 ans selon le FMI, les Européens cherchent à promouvoir des relations commerciales privilégiées développant ses normes et valeurs⁶. Pour cela, l'Union doit désormais convaincre les opinions publiques. Mais ce n'est pas le seul défi auquel elle doit répondre. Nous en identifions 4 autres : résoudre l'ambiguïté entre ouverture et protection, établir des instruments de défense robustes, gérer une ratification complexe, et l'incertitude britannique. Sans réponses claires sur ces points, la normalisation des échanges pourrait lui être imposée à l'avenir avec des standards inférieurs à son modèle et ses aspirations. Le défi des prochains mois ne serait-il pas de démontrer que l'Union européenne peut rendre la mondialisation acceptable⁷ ?

1. Organisation Mondiale du Commerce, « World Trade Statistical Review » 27 septembre 2016 Pour 2017, la croissance se situera entre 1,8% et 3,1%, contre 3,6% prévus lors de la dernière estimation.

2. FMI, « Perspectives de l'économie mondiale », 19 juillet 2016

3. Jean-Pierre Robin, « la mondialisation est d'ores et déjà passée à un braquet plus petit », Le Figaro, 3 octobre 2016

4. Communiqué des dirigeants du G20, Sommet de Hangzhou, 4 et 5 septembre 2016

5. Jean-Claude Juncker, « The State of the Union 2016 », 14 septembre 2016

6. Donnée reprise à «Le commerce pour tous : Vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable», Commission européenne, 2015, p. 8

7. Expression reprise à Antoine d'Abbundo, « Peut-on rendre la mondialisation acceptable » la Croix, 21 septembre 2016

A. DES ACCORDS PLUS COMPLETS SOURCE D'INQUIÉTUDE

a. Modification des rapports de force

La suspension en 2008 du round de Doha de l'OMC peut s'expliquer entre autres par deux mutations. La première est l'accélération de certaines économies qui, entre le début des discussions dans les années 90 et les rounds formels, ont fortement progressé. La Chine ou l'Inde ne peuvent plus être répertoriées comme économies en développement ou pays émergents. Les règles applicables doivent s'adapter en fonction de l'évolution de la taille et des capacités des acteurs ou risquent de devenir obsolètes en offrant des avantages injustifiés. La seconde évolution concerne les bouleversements de l'économie qui ne se concentrent plus seulement sur le commerce de biens. Il s'agit d'intégrer de nouveaux domaines économiques dans les accords (services, nouvelles technologies, investissements, marchés publics, concurrence, droits de propriété intellectuelle, développement durable, etc.). Aussi connues sous le nom des « quatre questions de Singapour »⁸, les sujets liés aux investissements ou aux marchés publics font face à des blocages structurels dans le cadre de l'OMC. Il ne s'agit plus seulement de règles sur les biens et les droits de douane, mais d'élargir les accords aux questions de propriété intellectuelle ou de brevet. La complexification (mondiale) de la chaîne de valeur, associée à l'avènement de géants économiques qui ne sont plus émergents, rend improbable un accord complet à plus de 160 parties prenantes.

b. Une doctrine centrée sur le « minilatéralisme »

Dans ce contexte, l'Union européenne a redéfini une nouvelle approche s'appuyant sur les accords commerciaux bilatéraux ou régionaux faute d'avancées avec l'ensemble des 160 membres de l'OMC. Ainsi est apparue une nouvelle génération d'accords complets de libre-échange allant au-delà des réductions tarifaires et du commerce des biens (UE-Corée du Sud, Pérou ou Colombie) Elle promeut également des accords avec un nombre réduit de partenaires tel l'accord sur le commerce des services (TISA) négocié actuellement par 23 membres de l'Organisation.

En 2010, la Commission a présenté une communication intitulée « Commerce, croissance et affaires mondiales »⁹ faisant des échanges internationaux l'un des piliers de la nouvelle stratégie Europe 2020¹⁰. Dans sa lignée, la nouvelle stratégie « le commerce pour tous » définit les échanges comme le principal moteur de la croissance et de la création d'emplois et reconnaît la nécessité d'une approche coordonnée des politiques internes et externes. L'articulation de cette stratégie s'appuie sur 4 piliers que sont la transparence, l'efficacité en incluant des enjeux dits de « dernières générations », la promotion de valeurs et l'extension du programme de négociations en approfondissant les accords bilatéraux existants repensés dans un cadre multilatéral -l'OMC-.

Historiquement et conceptuellement, les droits de douanes et les barrières tarifaires sont peu à peu dépassés¹¹ par le besoin de convergence réglementaire. L'objectif affiché est de renforcer la coopération en matière de réglementation et définir des normes internationales. En supprimant les lourdeurs réglementaires, les accords de libre échange (ALE) permettraient aux deux parties, dans le domaine de l'environnement par exemple, d'aspirer à de meilleures normes ayant vocation à devenir des références.

L'Union européenne, puissance normative, a les armes pour imposer ses préférences collectives mais elle ne doit pas manquer le coche des accords régionaux. Il s'agit de définir les standards qui seront prescripteurs car incontournables en termes de poids sur les marchés. Certains estiment même que les accords transatlantiques sont une des dernières chances pour assurer l'architecture d'une mondialisation autour de valeurs occidentales. Selon cette grille d'analyse, l'objectif primordial de la négociation avec les Etats-Unis serait de « réaffirmer le leadership transatlantique pour façonner un nouveau système économique international »¹². Cette approche s'appuie sur différents axes et les stratégies des principaux blocs s'adaptent en fonction des avancées des négociations des accords transpacifique ou transatlantique. Ceci implique qu'au-delà des « géants commerciaux » traditionnels, des pays émergents de la scène des échanges internationaux et cherchent à s'imposer rapidement comme des partenaires inévitables. C'est par exemple le cas des pays de l'ASEAN¹³, du Mercosur¹⁴ et de l'Alliance du Pacifique¹⁵.

8. 4 questions ont été ajoutées au programme de travail de l'OMC à la Conférence ministérielle de Singapour en décembre 1996: commerce et investissement, concurrence, transparence des marchés publics et facilitation des échanges. (Source : OMC)

9. Commission européenne, « Commerce, croissance et affaires mondiales. La politique commerciale au cœur de la stratégie Europe 2020 », 2010

10. Parlement européen, « L'Union européenne et ses partenaires commerciaux », 2016

11. P Lamy "What future for European Union in World trade" Rapport Schuman 2014 p.99

12. Peter S Rashish, « Le partenariat transatlantique, dernière chance pour une mondialisation à l'occidentale » in Annuaire Français des relations internationales, 2016, Université Panthéon-Assas p. 487-497

13. Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande, Brunei, Vietnam, Laos, Birmanie, Cambodge

14. Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay, Venezuela

15. Mexique, Colombie, Pérou, Chili

Les Etats-Unis ont déjà pris l'initiative de renforcer leurs liens économiques et commerciaux avec les pays d'Amérique du Sud et centrale ainsi qu'avec plusieurs pays émergents asiatiques. L'ambition pour l'Union européenne est de ne pas se laisser distancer et rester une puissance normative¹⁶.

Les résultats sont tangibles. Au 1er octobre 2016, l'Union européenne compte 30 accords effectifs incluant 60 partenaires, 7 en passe d'être conclus avec 31 pays et 20 en cours d'élaboration dont ceux avec le Canada (CETA) ou les Etats-Unis (TTIP), mais aussi avec le Japon, le Mercosur, la Tunisie, l'Indonésie ou les Philippines.

L'Union européenne offre probablement le modèle le plus protecteur sur le plan social et en matière de droits individuels et collectifs. Elle mobilise 50% des dépenses mondiales de santé et de solidarité. Ce modèle n'a pas été copié ailleurs et ne sera vraisemblablement pas exporté. Malgré les déclarations rassurantes du secrétaire d'Etat américain John Kerry¹⁷, les citoyens européens craignent un recul, notamment des normes sociales et environnementales. Un des enjeux est donc de les convaincre que l'Union peut revoir à la hausse les conditions de la plupart des partenariats commerciaux et non à la baisse ses choix collectifs.

c. Promouvoir une harmonisation par le haut

A la lecture des craintes et inquiétudes exprimées par certains parlements ou représentants de la société civile, une crainte majeure apparaît sur « un nivellement par le bas » des standards et normes européennes. S'il ne faut pas être naïf, il faut modérer ce sentiment d'une approche -du moins publique- défensive du commerce et d'une Union « perdante » lors des négociations. En effet, juridiquement, mais encore plus politiquement, les négociateurs ne peuvent discuter des standards qui seraient inférieurs à ceux en vigueur au sein de l'Union européenne. Politiquement, le législateur ne permettrait pas que le régulateur empiète sur ses prérogatives. Les mandats accordés à la Commission sont explicites. Aussi, dans un contexte de rapport de forces entre les parties et avec la volonté affichée d'un nivellement « par le haut », l'Union européenne tente systématiquement, dans le cadre des accords

de libre-échange, de diffuser son modèle et ses préférences collectives. L'ajout de chapitres consacrés au développement durable, à l'impact social ou à la protection des consommateurs, discutés avec des pays qui ne disposent pas toujours de ces considérations permet de promouvoir une vision européenne. Sur ces sujets, des comités de surveillance sont créés même si le fait qu'ils ne soient que consultatifs demeure regrettable.

La proposition de la Commission d'un nouveau système juridictionnel du règlement des différends entre investisseurs¹⁸ présentée en septembre 2015 souligne cette capacité de proposition y compris sur des sujets fortement controversés. L'Union européenne propose une alternative à un système figé depuis plus de 40 ans alors que les investisseurs européens y ont eu davantage recours au cours de la dernière décennie¹⁹.

Par ailleurs, à l'exception de l'accord négocié avec les Etats-Unis, dit de seconde génération car il dépasse le champ des barrières douanières et tarifaires, les négociations ouvertes ou conclues s'effectuent avec des puissances commerciales plus faibles que l'Union européenne. Le rapport de force reste favorable aux 28 Etats membres imposant leur poids collectif de second exportateur mondial mais aussi d'un marché intérieur au potentiel de 500 millions de consommateurs.

B. 5 DÉFIS INTERNES

a. Répondre au dilemme entre ouverture et inquiétude

Pour autant, la mondialisation bouleverse les ordres établis, déstabilise les gouvernements et les opinions publiques, se révèle pour certains source de régression de la gouvernance mondiale. Cette inquiétude ne se limite pas qu'aux Européens et des Etats traditionnellement favorables au libre-échange promeuvent désormais une ligne plus rigide qui apparaît pleinement lors de la campagne présidentielle américaine tant chez les Républicains que les Démocrates. L'étude des Eurobaromètre dévoile l'évolution des questionnements des citoyens européens vis-à-vis de la mondialisation, du commerce et du libre-échange depuis une dizaine d'années.

¹⁶. Sur ce point, les accords commerciaux ont une dimension géopolitique et pas seulement économique. Voir *Leveraging Europe's international economic power*, Guillaume Xavier-Bender, GMF, March 2016

¹⁷. "trade agreements are not a race to the bottom, if they are properly written, but a race to the top" Discours de John Kerry, German Marshall Funds, Bruxelles, 4 octobre 2016

¹⁸. Communiqué, « La Commission propose un nouveau système juridictionnel des investissements dans le cadre du TTIP et des autres négociations européennes sur les échanges et les investissements », 16 septembre 2015

¹⁹. Eoin Drea, *TTIP in focus*, Wilfried Martens Centre for European studies, avril 2015, p.12

Au printemps 2007, l'opinion européenne privilégiait largement le libre-échange au protectionnisme malgré les prémices de la crise. Entre 2007 et 2009, le nombre d'individus considérant positivement le libre-échange restait stable, s'élevant à 77% (seulement 17% de perceptions négatives). Dans le détail, les « soutiens » du protectionnisme étaient avant tout des pays méditerranéens²⁰ auxquels s'ajoutent la Roumanie, le Luxembourg, et l'Irlande. Les opinions étaient plus partagées en Italie et en Slovénie quand la Hongrie et la Slovaquie rejetaient nettement le protectionnisme à 78 et 79%. Cependant, en 2009, les jeunes générations étaient les plus enclines à juger positivement le terme de protectionnisme (43% chez les 15-24 ans).

Paradoxalement, la mondialisation comme opportunité pour la croissance économique était soutenue par 59% des citoyens à l'automne 2009 mais surtout par 70% des étudiants. Les perceptions de la mondialisation et celle du libre-échange ne suivent donc forcément pas la même courbe de progression. Si les Européens en général et les jeunes en particulier conviennent que l'ouverture au reste du monde est nécessaire à la croissance et présente des bénéfices potentiels, ils craignent que les agents économiques non européens soient un facteur d'instabilité par leur prétendue capacité supérieure à imposer leurs règles du jeu en termes de délocalisations, de normes ou d'investissement.

Ce schéma ambigu se confirme avec l'Eurobaromètre du printemps 2015 : il indique que les représentations positives de la dimension économique de la mondialisation progressaient au sein de l'opinion publique européenne pour la 3ème fois puisqu'elles étaient le fait de 57% des Européens. L'écart entre opinion positive et négative sur le rôle économique de la mondialisation s'établissait même au niveau record de +29, soit le plus haut niveau mesuré depuis 2010. Dans la même dynamique, on constate que la représentation négative de la mondialisation n'était plus majoritaire qu'en Grèce (62%) et à Chypre (50%) ! Les « pro-mondialisation » traditionnels restent la Suède, les Pays-Bas, le Danemark, Malte, la Finlande, l'Allemagne et l'Irlande. Le rapport d'opinions demeure cependant plus serré en France, en Belgique et en République tchèque. Si l'on prend les trois pays

les plus peuplés de l'Union, les représentations de la mondialisation sont restées stables entre 2009 et 2015 : les Allemands sont passés de 69 à 71% d'avis positifs, les Français sont restés à 48% favorables à la mondialisation quand les Britanniques n'ont bougé que d'un point de pourcentage, passant de 62% à 61% d'avis positifs sur l'aspect économique de la mondialisation. Mais cette reconnaissance des bénéfices ou d'un caractère inéluctable de la mondialisation des échanges ne va pas de pair avec le soutien aux accords de libre-échange négociés par l'UE. Ceci illustre toute l'ambivalence des positions citoyennes sur le commerce international : la reconnaissance que la croissance viendra de l'extérieur, mais une crainte sur un affaiblissement des standards européens²¹.

b. Une médiatisation source de paralysie

Peter S. Rashish relève qu'« une grande partie de l'opposition au TTIP vient d'une tendance qu'a l'opinion publique à confondre la mondialisation avec la politique commerciale »²².

Au sein de l'Union européenne, on distingue un contraste entre les partisans du libre-échange et une approche plus protectionniste portée par l'inquiétude voire un agenda politique. Les premiers sont assez discrets, s'appuyant sur le caractère inéluctable de la mondialisation qui n'est pourtant plus un argument suffisant. Les seconds, en revanche, s'appuient sur une forte capacité de mobilisation aux effets notables. L'institut Votewatch²³ a étudié les principaux votes du Parlement européen relatifs à des accords de libre-échange sur ces deux dernières années et relève que les députés votent essentiellement en fonction de leur famille politique nationale. Cependant en 2012, cette tradition évolue. Le rejet d'Acta²⁴ a démontré la sensibilité aux mobilisations publiques dont peuvent faire preuve les députés en opposition de leur parti ou de leur gouvernement puisqu'ils ont largement rejeté un accord pourtant approuvé par 22 gouvernements sur 27.

L'influence de la communication est manifeste lorsque l'on observe les opinions publiques et leur perception de l'accord négocié spécifiquement avec les Etats-Unis.²⁵ Entre novembre 2014 et mai 2016, le soutien des Européens en faveur d'un tel accord s'est

20. Grèce (73% contre 25%),
Chypre (79% contre 15%),
Malte (53% contre 19%),
Portugal (52% contre 29%),
Espagne (48% contre 40%)

21. En présupposant que les standards européens sont supérieurs à ceux de nos partenaires commerciaux ce qui est à relativiser.

22. Peter S Rashish, « Le partenariat transatlantique, dernière chance pour une mondialisation à l'occidentale » in *Annuaire Français des relations internationales*, 2016, Université Panthéon-Assas p. 487-497

23. Doru Frantescu, "Who is for and against free trade in the European Parliament", *VoteWatch*, 19 septembre 2016

24. A la suite d'un lobbying direct inédit de milliers d'Européens via des manifestations dans les rues, des e-mails et appels téléphoniques aux eurodéputés, l'accord commercial anti-contrefaçon (ACTA) a été rejeté par 478 voix contre 39 pour et 165 abstentions le 4 juillet 2012.

25. Eurobaromètres standards (82, 83, 84, 85) portant sur la question « quelle est votre position sur un accord de libre-échange et d'investissement entre l'UE et les Etats-Unis ? ». Novembre 2014/mai 2016

nettement ralenti, diminuant de 7 points. Ce niveau de soutien a connu une baisse linéaire en réaction aux campagnes menées par les opposants à l'accord. Parallèlement, l'opposition à un accord de libre-échange et d'investissement entre l'UE et les Etats-Unis est passée de 25% à 34%, soit une hausse de 9 points entre 2014 et 2016. La structure de l'opposition à l'ALE s'est également modifiée. Entre novembre 2014 et mai 2015 le soutien à un accord a reculé dans 14 Etats, avec des baisses supérieures à 10 points en Autriche, Belgique et aux Pays-Bas. Ces trois derniers sont par ailleurs ceux qui ont le plus de contestations internes au sujet de l'accord conclu avec le Canada. Pourtant, l'ensemble des Etats membres ont renouvelé le mandat à la Commission européenne pour le partenariat transatlantique en juin 2016.

Aussi, il apparaît que certains Etats bloquent (ou en invoquent la possibilité) non seulement pour modifier l'accord, mais aussi en réponse à certaines parties de leurs opinions publiques. Cette approche politique a incontestablement des conséquences sur la capacité à négocier mais aussi sur le crédit collectif de l'UE. Lors des débats sur l'accord avec le Canada en septembre 2016, plusieurs députés européens s'interrogeaient sur l'image donnée et la capacité à conclure des accords avec d'autres puissances moins modérées.

Dès lors, car le Parlement européen dispose du pouvoir de rejeter un accord finalisé, la communication vers le citoyen est un des enjeux cruciaux de la politique commerciale. La possibilité d'intégrer les parlements nationaux ne pourra qu'accroître ce phénomène. Des accords soutenus discrètement lors du mandat, puis à approuver une fois négociés pourront très difficilement passer par la voix parlementaire compte tenu de la mobilisation de leurs opposants. Les institutions, en réaction de l'échec d'ACTA, communiquent plus que jamais afin d'expliquer-en quasi temps réel- ce qui est sur la table des négociations. Etre en phase avec le débat public est devenu un des impératifs pour obtenir le soutien aux accords négociés. Conférence de presse en direct sur internet, rencontre avec des citoyens, des ONG ou des entreprises, les accords négociés avec le Canada et les Etats-Unis n'ont jamais fait l'objet d'autant d'explications et de débats. Cette nouvelle donne de la communication était d'ailleurs annoncée dans la stratégie « commerce pour tous ». De nombreux

textes sont également accessibles. Les 1600 pages de l'accord CETA sont en ligne, et le TTIP disponible sur le site de certaines ONG. Or, la demande de transparence, légitime, s'apparente aussi à un moyen politique pour bloquer les accords davantage que pour les amender.

Il en va ainsi de prises de positions pouvant tendre à confusion. En effet, certaines capitales ne défendent pas publiquement ce qu'ils ont soutenu à Bruxelles et utilisent les accords commerciaux à des fins de politiques intérieures, voire de stratégies électorales. Enfin, certains partis utilisent le commerce comme sujet clivant comme ce fut le cas aux Pays-Bas avec la tenue le 6 avril 2016 d'un référendum sur l'accord d'association entre l'Union européenne et l'Ukraine dans un contexte géopolitique tendu. A la faveur d'une nouvelle loi qui permettait à 300 000 signatures de solliciter un référendum sur un vote parlementaire, l'accord d'association a été une opportunité politique. Les partisans du « non » n'ont d'ailleurs pas fait campagne sur la question posée mais s'en sont servis comme symbole de l'Union européenne. Les citoyens ont l'impression que la question posée est secondaire, et les interrogations, la méconnaissance ou les craintes liées au projet européen s'expriment lors de ces votes. Seuls 38,21% ont voté « oui » à cette consultation populaire qui a mobilisé seulement 32,38% des Néerlandais.

Pourtant, les négociations commerciales conduites par la Commission s'effectuent sur la base de mandats. Ces derniers sont soutenus à l'unanimité des Etats-membres et doivent subir la même procédure pour être retirés. Si la Commission européenne a demandé dans sa communication « le commerce pour tous » de déclassifier tous les mandats (c'est-à-dire de les rendre publics), seuls trois l'ont été par le Conseil (Etats-Unis, Canada et les services (Tisa)). Comme l'a relevé le Parlement britannique, « les obstacles politiques traditionnels aux accords commerciaux tiennent au caractère diffus des avantages potentiels présentés alors que les coûts sont concentrés »²⁶ La transparence ne peut pas être qu'une fin politique, elle doit conserver sa vertu pédagogique. Les négociations, et davantage encore avec les accords de seconde génération à la portée normative, sont l'objet d'arbitrage entre différents chapitres couvrant des secteurs d'activité distincts. Aussi, une articulation entre la Commission

²⁶ Chambre des Lords, mai 2014, Cité par Eoin Drea in l'état de l'Union, rapport Schuman 2016

et les gouvernements est nécessaire pour ordonner les réponses et les explications aux inquiétudes légitimes de la société civile.

Pour les partenaires commerciaux, il pourrait sembler impossible de négocier avec une Union dont la fragmentation rendrait incertain l'espoir de conclure un accord trop précaire. A l'avenir, inclure publiquement les parlementaires européens et nationaux dans les négociations du mandat semble d'autant plus nécessaire avec la mixité de certains accords.

c. Démontrer sa capacité à protéger par des instruments adaptés

En une décennie, la crise financière et les modifications de rapport de forces économiques ont renforcé le besoin d'agir collectivement au niveau de l'Union européenne. Or, les perceptions et les choix nationaux vis-à-vis des pays tiers apparaissent souvent contradictoires. Les relations historiques, la géographie ou la balance commerciale varient entraînant ainsi des blocages ou une réactivité insuffisante. Les difficultés européennes à prendre une position forte pour définir le statut à accorder à la Chine en sont une illustration. L'enthousiasme qui prévalait en 2001 lors de l'adhésion de la Chine à l'OMC et l'octroi potentiel du statut d'économie de marché, à la suite d'une période transitoire de 15 ans, apparaît désormais obsolète. Ces perceptions dépassées de ces économies émergentes devenues géantes en une décennie mais sans souhaiter adapter les comportements communs²⁷ ont contraint à repenser les relations commerciales notamment sous une forme défensive. Jean-Claude Juncker l'a souligné lors de son discours sur l'état de l'Union du 14 septembre 2016, « nous ne devons pas être des partisans naïfs du libre-échange, mais être capables de réagir au dumping avec la même fermeté que les États-Unis. » C'est pourquoi la Commission appelle à un soutien rapide aux propositions de renforcement des instruments de défense commerciaux qui datent de 2013 alors que 12 États membres y sont toujours hostiles²⁸. Cet attentisme ne sera pas sans conséquence puisque l'Union européenne -3ème utilisateur d'outils de défense commerciale au monde- se priverait potentiellement de 90% de ses mesures

antidumping si elle était contrainte de modifier ses méthodes de calcul²⁹. La Commission européenne pourrait présenter des propositions fin 2016 afin de renforcer la défense commerciale de l'Union. La réactivité des États membres sera un bon indicateur pour mesurer cette volonté d'agir de manière ordonnée face à des comportements abusifs à l'instar des mesures prises en droit de la concurrence.

d. La Mixité : le défi de la ratification

La politique commerciale a été fédéralisée depuis le Traité de Rome en 1957. Compétence exclusive³⁰ de l'Union et peu contestée pendant plusieurs décennies, elle semble décriée avec la médiatisation croissante des accords de libre-échange. Cela pousse plusieurs États et parlements à demander davantage de coopération. Un accord international se dit « mixte » lorsqu'il concerne un des domaines dans lequel l'Union européenne partage ses compétences avec les États membres, (article 4 TFUE). Dans ce cas, l'accord est conclu à la fois par l'UE et par les États membres qui doivent donner leur accord.

Après la conclusion des négociations de l'accord entre l'UE et Singapour en octobre 2014³¹, l'idée que les accords commerciaux relèvent de la compétence exclusive de l'UE a été remise en question. Par souci de clarification et de sécurité juridique, la Commission a sollicité l'avis de la Cour de Justice sur la nature de l'accord UE-Singapour.

Pour leur part, les États-membres souhaitent la participation formelle des parlements nationaux. Lors d'une réunion du Conseil, les conclusions précisent que les délégations nationales considèrent les accords avec Singapour ou le Canada de nature mixte. Selon eux, le contenu des accords concernent des compétences partagées, voire exclusives³². Comme l'a souligné la commissaire Cécilia Malmström en réponse au Parlement européen le 19 mai 2015, il faudra tirer des conséquences de l'avis de la Cour concernant la mixité ou non de l'accord UE-Singapour. Cela déterminera la suite des négociations et du processus de ratification des accords avec le Canada (CETA) et par extension de l'accord actuellement discuté avec les États-Unis (TTIP) mais également les prochaines négociations.

27. « Octroi du statut d'économie de marché à la Chine : quelles réponses politiques face au carcan juridique ? », Charles de Marcilly, Angéline Garde, Fondation Robert Schuman, avril 2016

28. Jean-Claude Juncker, discours devant le Parlement européen, Strasbourg, 5 octobre 2016

29. Méthode de calcul dite « du pays analogue »

30. L'article 3 du Traité comprend la politique commerciale commune, régie par l'article 207 du TFUE

31. Commission européenne, « Conclusion des négociations sur les investissements entre l'UE et Singapour », 17 octobre 2014

32. Conseil de l'Union européenne, 24 février 2014, Compte rendu de la 2486e réunion des représentants permanents (Coreper)

Dans l'attente des conclusions de la Cour, la Commission considère juridiquement comme exclusive la compétence pour négocier les accords y compris sur le volet controversé des investissements mais suggère que certaines négociations puissent être mixtes pour des raisons « politiques »³³. C'est le cas de l'accord négocié avec le Canada qui illustre les difficultés liées à la ratification à l'unanimité des Etats membres et des parlements nationaux. Le risque majeur est la polarisation des accords commerciaux sous l'angle de menace de veto et d'approches contradictoires qui accentuent les appréhensions et craintes du citoyen. Les débats s'articulent autour d'une opposition de fait et moins sur des modifications spécifiques généralement déjà intégrées parmi les exceptions lors du mandat. Dans le cadre du CETA, le 23 septembre, les ministres du commerce ont soutenu lors d'une réunion informelle les conclusions de l'accord avec le Canada, le premier avec un membre du G7³⁴. Pourtant, dans les semaines et mois précédents, plusieurs Etats menaçaient d'opposer leur veto à 7 années de négociations pour des raisons variées : l'Autriche sur les tribunaux d'arbitrage, la Roumanie et la Bulgarie sur la non-suppression des visas à leurs ressortissants ou la Belgique car le soutien du parlement wallon -soit 0.7% de la population européenne- est nécessaire au gouvernement fédéral et lui a été refusé le 14 octobre 2016.

Ce cas illustre la difficulté de réunir l'unanimité des parlements nationaux indépendamment des jeux diplomatiques traditionnels récurrents dans chaque négociation. Dans le cadre des accords de libre-échange, le Parlement européen représente les citoyens lors d'un vote de soutien ou de rejet. Cette compétence renforcée par l'article 218.6 du traité de Lisbonne était d'ailleurs une réelle avancée pour accompagner les négociations (grâce à des résolutions non législatives mais à la portée politique certaine) en brandissant la menace d'un veto s'ils n'étaient pas entendus. De plus, la règle de l'unanimité de plus de 38³⁵ parlements nationaux soulève la question de conflits de légitimité démocratique : un Parlement national représentant moins de 1% de la population européenne peut rejeter un accord soutenu par tous les autres.

En résumé, une mosaïque de positions, d'objectifs et d'intérêts nationaux doivent s'accorder alors que

la Commission travaille depuis plusieurs années sur la base d'un mandat donné par les capitales ! Soutenu dans l'indifférence générale au début du processus, l'accord âprement négocié doit, une fois conclu avec l'autre partie, faire l'objet de débats et de clarifications. Dans le cadre des accords mixtes, le processus de ratification s'apparente à un parcours du combattant. Chaque pays, chaque parlement, voire chaque majorité politique, a son propre intérêt. Ce processus ne peut déboucher que sur des blocages ou un accord à tiroirs -en retirant l'application de chapitres à certains territoires pour lever les blocages, option politiquement et juridiquement discutable- contraire à l'esprit européen. Cela sera d'autant plus problématique si les Etats et le Parlement européen valident les négociations, le traité sera appliqué de façon temporaire tant que tous les parlements nationaux ne l'ont pas voté : une réelle épée de Damoclès, et une perte de crédibilité collective sur la promotion des intérêts européens dans le commerce mondial. Cette option avait été privilégiée pour l'accord avec le Pérou mais dans des contextes différents³⁶.

Des débats transparents lors de l'attribution des mandats de négociations à la Commission et des soutiens des parlements nationaux amélioreraient le volet démocratique de l'attribution de cette compétence et renforceraient le soutien politique de négociation collective. Il s'agit d'ouvrir et de politiser les débats sur les mandats pour une ratification facilitée par la suite. Cette approche permettrait de diminuer les risques d'un nouvel « Acta », accord négocié pendant plusieurs années avant d'être rejeté par le Parlement européen à la suite d'une forte mobilisation citoyenne.

e. L'incertitude britannique fragilise le bloc commercial

Le résultat du référendum britannique du 23 juin 2016 ne sera pas sans conséquence. Seconde économie de l'Union européenne, représentant 15,4% de son Produit intérieur brut en 2014 mais surtout 12,9%³⁷ de ses exportations mondiales de biens et 21,3% de ses exportations de services vers les pays tiers en 2015, le Royaume-Uni est une des locomotives de l'économie communautaire. Son histoire, ses liens privilégiés avec certaines parties du monde, son

³³. Déclaration de Jean-Claude Juncker, 5 juillet 2016. La Commission a également demandé à la cour de préciser quelles parties éventuelles étaient du ressort des Etats.

³⁴. Réunion informelle des ministres du commerce de l'Union européenne, Bratislava

³⁵. Certains Etats membres ont plusieurs chambres appelées à se prononcer

³⁶. Commission européenne, « EU-Peru Free Trade agreement: improved market access for agricultural products », 28 février 2013

³⁷. Eurostat, statistiques sur le commerce international de biens, mars 2016

« hinterland », sa place financière, son accès naturel au monde anglo-saxon illustrent une place commerciale à part parmi les 28. Sa présence au sein du marché unique constitue un atout essentiel pour les Etats tiers comme le Président américain, ou les Premiers ministres japonais ou chinois n'ont pas manqué de le souligner lors de leurs visites en 2016 en pleine campagne référendaire britannique³⁸. L'amputation de sa seconde économie aura invariablement un coût élevé pour l'Union, mais restreindre l'accès de son premier marché sera loin d'être indolore pour le Royaume-Uni. Aussi, la mise en œuvre du slogan « *take back control* », s'apparente à un parcours semé d'embûches pour Londres et porteur d'incertitudes tant pour les Européens que ses partenaires.

La nomination de Liam Cox au poste, nouvellement créé, de ministre du Commerce international confirme la volonté affichée, et maintes fois répétée depuis, de négocier des accords commerciaux bilatéraux une fois le divorce acté avec l'Union européenne. Le commerce mondial est donc l'un des axes privilégiés des « brexiters » pensant que, seuls, ils négocieraient des accords plus avantageux que les 28 ensemble représentant pourtant 17% du PIB mondial³⁹. Si les scénarios de sortie de l'Union européenne sont inconnus à ce stade, le poids des échanges commerciaux intra-européens conditionne, selon certains « *brexiters* », la nécessité commune d'un « *soft Brexit* » même si d'autres semblent privilégier la négociation d'un accord de libre échange⁴⁰. Le ministre des Affaires étrangères, Boris Johnson, rappelle volontiers que le Royaume-Uni est un consommateur de vin français et de voitures allemandes⁴¹ et parie sur une bienveillance mutuelle pour éviter un choc des balances commerciales trop élevé. Dans le cadre des négociations de séparation, le risque se situe dans le choix des capitales de calculer en fonction d'intérêts égoïstes nationaux -en fonction de chaque équilibre commercial⁴²⁻, ou d'opter pour une préférence collective. Pour 45%, les exportations britanniques vont vers le marché intérieur et constituaient par exemple un excédent commercial de 12,3 milliards €⁴³ pour la France ou de 51 milliards pour l'Allemagne⁴⁴ en 2015 ce qui ne manquera pas d'être un enjeu lors des discussions sur le schéma adopté post-Brexit et l'accès au marché unique. Est-ce pour autant dans l'intérêt collectif des 27 à long terme ?

Juridiquement, le commerce est une compétence exclusive de l'Union et le Royaume Uni lié par les négociations avec les tiers. Ce dernier a d'ailleurs bien des difficultés à composer des équipes de négociateurs chevronnés pour une compétence dévolue depuis plusieurs décennies à Bruxelles⁴⁵. Or, politiquement le message envoyé s'appuie sur la volonté de commencer à discuter « les accords d'après ». Si Jean-Claude Juncker a, fermement, rappelé ses prérogatives en marge du dernier G20, il n'en reste pas moins que le gouvernement britannique prévoit rapidement des négociations avec les Etats tiers sans toutefois suggérer de calendrier précis.

Cette incertitude entraîne certaines difficultés dont la première concerne les interrogations légitimes soulevées par les partenaires commerciaux sur la portée des accords actuellement négociés. Un ralentissement des négociations en cours n'est pas à exclure. Peut-on négocier à 28 un accord qui ne s'appliquera qu'à 27 ? Il en découle une certaine suspicion concernant les prises de position britanniques dans le cadre des négociations commerciales. Affichant clairement une préférence nationale, ces derniers ont accès -comme tout membre de l'Union- à l'ensemble des discussions en cours avec les parties tiers. Enfin, dans l'hypothèse optimiste d'un départ de l'Union d'ici la fin de l'année 2019, le Royaume-Uni maintient ses droits de vote au Conseil et donc de veto potentiel sur les accords commerciaux portant une épée de Damoclès sur l'ensemble des accords discutés. Dans ce contexte, une clarification de la part des Britanniques s'avère indispensable pour éviter un blocage dommageable à la capacité d'impulsion des échanges mondiaux de l'Union européenne.

Faute d'avancées significatives dans le cadre de l'OMC, l'Union européenne cherche à renforcer ses relations privilégiées avec plusieurs dizaines de pays. Compétence exclusive, cette prérogative est contestée. Les accords dits de nouvelles générations à la portée plus large ont mobilisé davantage la société civile que par le passé. Certes, les Européens comprennent que la mondialisation est source de croissance mais ils craignent un nivellement par le bas

38. Les conclusions du G20 du 5 septembre 2016 traduisent cette inquiétude et « l'incertitude » que le vote du référendum fait planer sur l'économie mondiale.

39. International Trade Secretary Liam Fox speaking at the launch of the World Trade Report 2016. 27 septembre 2016

40. Discours du 2 octobre 2016 lord du congrès du parti des conservateurs, Birmingham

41. « La Libre Belgique », 2 octobre 2016

42. Globalement il s'agit de l'Union européenne mais les trois premiers partenaires commerciaux individuels du Royaume-Uni sont dans l'ordre les Etats-Unis, l'Allemagne et la Suisse (Eurostat)

43. « La France et le Royaume-Uni », dossier du ministère français de l'économie, 2016

44. « Classement des partenaires de l'Allemagne pour le commerce extérieur », Office fédéral de la statistique, 22 septembre 2016

45. Jennifer Rankin, "Brexit trade deals: the gruelling challenge of taking back control", The Guardian, 17 août 2016 <https://www.theguardian.com/business/2016/aug/17/brexit-trade-deals-gruelling-challenge-taking-back-control>

de leurs standards. Indépendamment des conclusions diplomatiques, ce premier travail de conviction vers les citoyens déterminera le soutien désormais nécessaire pour approfondir ces accords. Par ailleurs, à la suite du référendum britannique, une clarification des ambitions collectives en matière commerciale fera partie des discussions lancées en septembre 2016 sur l'avenir du projet européen. Pour le volet commercial, la transparence des négociations et la promotion de certaines valeurs -toutes deux nécessaires- ne garantissent pas une efficacité maximale dans les négociations ni une extension maximale des accords.

Inversement, avec la montée d'axes commerciaux parallèles, l'Union européenne doit collectivement agir pour demeurer un partenaire privilégié et incontournable. Il s'agit avant tout d'une question de crédibilité pour être prescripteur de normes et promouvoir ainsi ses préférences collectives.

Charles de Marcilly

Responsable du bureau de Bruxelles
de la Fondation Robert Schuman

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.

ANNEXE

Ensemble des accords commerciaux négociés par l'UE au 1er octobre 2016

10

Les Accords de libre-échange (ALE)⁴⁶ :

- Les accords de libre-échange garantissent un accès au marché et une libéralisation des services allant au-delà des dispositions de l'AGCS. Ces accords visent à libéraliser les mouvements de capitaux tout en prévoyant les clauses de sauvegarde nécessaires, en accord avec les mandats de négociation.

-Accord signé : Corée du Sud

-En cours de négociations : Amérique centrale, Etats-Unis, Canada, Colombie, Pérou, Equateur, Bolivie, Mercosur, Mexique Japon, Birmanie [+ Malaisie, Singapour, Vietnam et Thaïlande, Indonésie et Philippines au niveau bilatéral, même si le but reste de parvenir à un accord au niveau régional UE-ASEAN]

-Envisagés : Australie, NZ, Tunisie

-Négociations suspendues : Inde, Conseil de coopération du Golfe (CCG) et certains pays de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN)

Accords de partenariat et de coopération (APC)⁴⁷ :

- Ces accords ont pour objectif de consolider leur démocratie et de développer leur économie grâce à une coopération dans un large éventail de domaines, ainsi qu'à travers un dialogue politique. Ils instituent un Conseil de coopération pour veiller à la mise en œuvre des accords.

-Négociations en vue d'actualiser l'accord en vigueur : Russie

-9 accords conclus : les nouveaux pays indépendants d'Europe orientale, du Caucase méridional et d'Asie centrale : l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, le Kazakhstan, le Kirghizstan, la Moldavie, l'Ukraine, l'Ouzbékistan et le Tadjikistan.

-Un nouvel APC en cours de négociation : Chine

Politique européenne de voisinage (PEV) :

- Cette politique offre une relation privilégiée aux pays voisins de l'UE. Elle comprend des éléments d'intégration économique, et vise à soutenir les réformes destinées à stimuler le développement économique et social

Repose sur :

-Les APC conclus avec les pays d'Europe orientale (qui peuvent inclure des « Deep and Comprehensive Free Trade Area » (DCFTA), comme ceux négociés actuellement par l'Ukraine, la Chine et la Géorgie

-Les accords d'association⁴⁸ conclus avec les pays méditerranéens (Euromed⁴⁹) et les plans d'action adoptés en vue de mener à bien les réformes

Les accords de partenariat économique (APE) :

- Visent à promouvoir les échanges commerciaux entre l'UE et le groupe des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Ils portent avant tout sur la politique de développement et sont moins ambitieux en ce qui concerne les mouvements de capitaux.

-Accord conclu avec le Cariforum⁵⁰

-Accord conclu avec groupe APE de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC)

-Accords en cours de négociation avec des pays d'Afrique centrale et occidentale

46. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2011_127_R_0001_01

47. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/XT?uri=URISERV%3Ar17002>

48. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT?uri=uriserv%3Ar14104>

49. Maroc, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Algérie, Palestine, Tunisie [+ négo suspendues avec Syrie et Lybie]

50. <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/caribbean/>

Ne tient pas compte des autres types de négociations commerciales plus spécifiques, sectorielles notamment