

Trump et l'avenir de la politique commerciale européenne

John Solal-Arouet, Denis Tersen

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2017/1 Printemps**, PAGES 85 À 97
ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9782365676458

DOI 10.3917/pe.171.0085

Date de mise en ligne : 13/03/2017

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2017-1-page-85?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Trump et l'avenir de la politique commerciale européenne

Par **John Solal-Arouet** et **Denis Tersen**

John Solal-Arouet est le pseudonyme d'un groupe d'experts ayant exercé des responsabilités en matière de commerce international.

Denis Tersen est conseiller-maître à la Cour des comptes.

Les tentations protectionnistes de la nouvelle administration américaine doivent être prises au sérieux. L'Europe a tout intérêt à préserver les acquis du multilatéralisme commercial, en particulier *via* une adaptation des pratiques de l'OMC : concevoir des accords économiques globaux et inclusifs, garantir l'équilibre des normes et la gouvernance des accords conclus. Pour cela, l'Europe doit gagner en efficacité institutionnelle et en cohésion politique, bref reprendre l'initiative¹.

politique étrangère

« En général, si l'on veut le libre-échange, c'est pour soulager la condition de la classe laborieuse. Mais, chose étonnante ! Le peuple, auquel on veut à toute force procurer du pain à bon marché, est très ingrat. »

Karl Marx, *Discours sur le libre-échange*, 1848.

Les États-Unis se sont donc dotés d'un président protectionniste et isolationniste. Certes, promesses et programmes ne font pas automatiquement une politique l'élection passée. Mais un candidat qui attaque la Chine, le Mexique, menace de quitter l'OMC, de dénoncer l'ALENA et l'accord de Paris sur le climat, refuse de signer le projet de Partenariat Trans-Pacifique (TPP) négocié par son prédécesseur, engage le président. Il le peut d'autant plus que, si ce dernier ne peut pas libéraliser de son seul chef, sans l'aval du Congrès, il peut largement de sa propre initiative mettre en place des mesures de protection aux frontières, ou bloquer un traité en refusant de le soumettre au pouvoir législatif. Anti-mondialisation, le nouveau président américain a une certaine forme de cohérence : il est pour une fermeture des frontières, pour les biens et services comme pour les personnes.

1. La rédaction de cet article a été achevée le 21 janvier 2017.

Les premières nominations ne démentent pas la rhétorique de campagne : Wilbur Ross ministre du Commerce, Peter Navarro, un économiste « défensif mais pas protectionniste² » à la tête du tout nouveau National Trade Council placé auprès du président pour le conseiller sur les sujets commerciaux, Robert Lighthizer, représentant américain du commerce (USTR). Ils se sont fait remarquer par des déclarations antichinoises, et en défendant les intérêts de la « vieille » industrie³. Celui qui mènera les négociations commerciales, Robert Lighthizer, est un avocat connu en matière d'antidumping, vétéran de l'administration Reagan. Le méchant était alors japonais, et les États-Unis avaient obtenu de leur partenaire, sous la pression, des accords volontaires de restrictions aux exportations. C'était avant l'OMC, avant les « chaînes de valeur mondiales », qui permettent aux entreprises américaines d'éclater leur production dans de nombreux pays, au premier rang desquels la Chine, pour importer ou recomposer leurs produits aux États-Unis, et avec un marché japonais dont le niveau de fermeture était sans commune mesure avec celui de la Chine. Les tweets⁴, ces coups de menton de l'âge numérique, à destination des entreprises ayant des velléités d'investissement au Mexique, s'inscrivent également dans la droite ligne de la campagne. Le discours inaugural du président le 20 janvier dissipe les doutes : « La protection conduira à une grande prospérité et à la force. » Les premiers communiqués venant de la Maison-Blanche le soir même annoncent le retrait du TPP et la renégociation de l'ALENA. Nous y sommes.

Donald Trump n'est pas seul : le Brexit l'a précédé, les mouvements populistes progressent partout en Europe. L'accord économique et commercial global (CETA) avec le « petit » Canada (0,6 % du commerce extérieur français) a été proche de s'arrêter au stade de la signature, et son avenir est aléatoire. On pourrait traiter ces évolutions majeures avec une relative indifférence, considérer que, par une ruse de l'histoire, les populistes vont nous débarrasser d'un dangereux libre-échange et de mauvais accords, tel le TTIP. De plus, ainsi que l'on nous l'a enseigné, l'infrastructure – la base matérielle, les forces productives – précède la superstructure : le commerce mondial progresse moins vite que la « richesse » mondiale et recule même depuis quatre ans.

2. M. Cassela, « Trump Taps China Trade Critic Navarro for New White House Post », *Politico*, 21 décembre 2016, disponible sur : <www.politico.com>. Peter Navarro est également auteur de l'ouvrage *Death by China: Confronting the Dragon*, Upper Saddle River, Pearson Prentice Hall, 2011.

3. L'homme d'affaires Wilbur Ross est membre de conseils d'administration d'entreprises dans les secteurs de l'acier, du textile et de l'automobile.

4. Le président élu américain est devenu un temps l'« US Tweet Representative ».

Entrerions-nous sans ambages et sans trop de regrets dans l'ère de la démondialisation⁵ ?

Faut-il donc traiter la nouvelle Amérique à la légère ? Non. Les mêmes symptômes affectent l'Europe. Les difficultés nées de la phase « commerciale » de la mondialisation n'ont pas été résolues. L'entrée dans la mondialisation « informationnelle » fait surgir de nouveaux problèmes. Et s'annonce la « grande convergence » chère à Richard Baldwin⁶ – la troisième vague de la mondialisation va permettre de mobiliser les personnes dans le cycle de production quelle que soit leur localisation dans le monde et devrait buter sur des résistances encore plus fortes.

Ces dernières sont-elles vraiment de nature économique comme nous le suggèrent les commentateurs du « déclassement » de l'ouvrier blanc américain ? En réalité, non. Toutes les analyses du vote Trump montrent qu'il transcende les classes sociales, appartenances ethniques ou genres. *It's not the economy stupid*⁷, ironisent ceux qui soulignent la primauté des dimensions identitaires et culturelles qui construisent une ligne de ressentiment populaire à l'encontre des élites mondialisées. Pourtant, c'est bien sur l'économie que les populistes concentrent le tir : pour construire des murs, au risque d'ajouter de nouveaux risques géopolitiques, économiques, et démocratiques à ceux qui affligent déjà leurs électeurs révoltés. Pour arriver aux commandes de la première économie mondiale, Donald Trump a clairement annoncé le programme. Si certains misent sur un *soft Trump*⁸, nouveaux Giraudoux venant nous expliquer que « la guerre de Détroit n'aura pas lieu », Paul Krugman n'a pas ces illusions⁹ : la guerre commerciale n'est plus seulement une option, c'est une probabilité.

L'Europe devra être méfiante. Le face-à-face avec la Chine est inévitable, mais l'administration américaine prendra en compte le rapport de

5. L'analyse économique révèle une réalité plus nuancée. Le ralentissement s'explique largement par l'atonie de la reprise mondiale depuis la grande crise de 2008, le commerce de services continue à progresser, les échanges numériques échappent largement aux statistiques, le commerce de marchandises va retrouver son rythme de progression d'avant le coup de fouet de l'insertion de la Chine dans les échanges mondiaux, et comme aucune nouvelle Chine ne s'annonce à l'horizon... Voir I. Tomb et K. Trivedi, « "Peak Trade" Is Premature », *Voxeu*, 6 janvier 2017 ; M. James *et al.*, « Digital Globalization: the New Era of Global Flows », McKinsey Global Institute, 2016 ; M. Trimmer *et al.*, « Production Fragmentation and the Global Trade Slowdown », *Voxeu*, 21 novembre 2016.

6. R. Baldwin, *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*, Cambridge, Harvard University Press, 2016.

7. Source disponible sur : <<http://blogs.lse.ac.uk>>.

8. R. Zoellick, « If Trump Really Knows the Art of the Deal, He'll Embrace Free Trade », *The Washington Post*, 5 janvier 2017, disponible sur : <www.washingtonpost.com>.

9. P. Krugman, « And the Trade War Came », *The New York Times*, 29 décembre 2016.

puissance. Pragmatique, elle se tournera vers des « partenaires » plus à sa portée. Le Mexique est un candidat déjà visé, mais une Europe faible sera également au menu. Son excédent bilatéral vis-à-vis des États-Unis progresse¹⁰. Les sujets de frictions ne manquent pas : contentieux aéronautique ou agricole (datant du xx^e siècle...), enjeux numériques aux dimensions multiples (fiscalité, concurrence, droit des données), déséquilibres macro-économiques allemands, climat...

Dans sa première adresse à l'Europe, son interview au *Bild* et au *Times*¹¹, Donald Trump n'a pas laissé planer d'ambiguïté. Au même titre que le font déjà d'autres États tiers, il va également tenter de jouer la division à l'intérieur de l'Union, le Brexit lui offrant une opportunité majeure, notamment en matière de politique commerciale (les États-Unis et le Royaume-Uni ayant déjà indiqué, même si c'est illusoire, vouloir conclure un accord de libre-échange en 90 jours).

Si elle ne veut pas se contenter de subir, l'Europe devra mettre en place des pare-feux et reprendre l'initiative. Elle le doit, mais en est-elle capable ? Dans la foulée de la récente révolte wallonne contre la ratification de l'accord euro-canadien (CETA), la « déclaration de Namur¹² » a rappelé que l'Europe ne pourra se relégitimer pour agir dans ce domaine que si elle répond enfin sérieusement aux inquiétudes que suscite son action. Trois lignes directrices permettraient d'y parvenir.

Préserver l'acquis du multilatéralisme commercial

Revenons aux fondamentaux : la mondialisation n'a pas besoin de davantage de libéralisation mais de plus de transparence et de discipline pour éviter les discriminations. Le libre-échange repose sur l'idée que le marché est le meilleur moyen de produire et distribuer la valeur ajoutée. Mais il n'est ni le seul, ni toujours le meilleur. Des formes plus interventionnistes ou coopératives de création et de partage de la valeur sont tout aussi concevables dans les relations entre États : quotas, investissements conjoints, accord de partenariats industriels ou technologiques, coopération scientifique ou universitaire pour la production de biens communs, en sont autant de vecteurs, aussi légitimes pour qui veut exercer une influence sur la localisation d'activités, l'arbitrage entre producteurs et consommateurs,

10. En 2015, il dépasse 155 milliards de dollars, contre 79,6 milliards en 2010, loin, il est vrai, du déficit américain vis-à-vis de la Chine de 365 milliards.

11. Interview consultable sur : <www.thetimes.co.uk>.

12. Initiée par le ministre wallon Paul Magnette le 5 décembre 2016 et signée par une quarantaine de personnalités, elle appelle à refonder démocratiquement la politique commerciale européenne.

le contrôle du rythme des mutations sectorielles, et leur corollaire de chômage transitoire.

Or le lieu de rencontre et de conciliation de ces différentes approches de l'organisation du marché mondial existe : c'est l'OMC. La penser comme une institution libre-échangiste est un dévoiement intellectuel qui a suivi sa création, pendant la phase de « mondialisation heureuse » de la fin des années 1990. Ses principes fondateurs, sa philosophie, permettent à chaque État de déterminer sa « zone de confort » entre intervention publique et marché. Pour cette raison, point n'est besoin à l'OMC de justifier que l'on entend « préserver le droit à réguler des États ». La Commission européenne s'est, elle, condamnée à cette absurde acrobatie intellectuelle à force d'édifier des cathédrales juridiques hors-sol, dans ces traités de libre-échange qu'elle poursuit tous azimuts.

Parce que les États sont souverains, ils régulent. Parce qu'ils régulent ils peuvent refuser de libéraliser. Nul ne peut songer à leur disputer ce droit dans le système multilatéral.

Le texte instituant l'OMC fait du commerce un moyen devant « être orienté vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein-emploi [...] et l'accroissement de la production et du commerce de marchandises et de services, tout en permettant l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable, en vue [...] de protéger et préserver l'environnement ». Le libre-échange – et *a fortiori* l'« hyperglobalisation » dénoncée par Dani Rodrik¹³ – n'est pas fixé comme un horizon indépassable : le texte parle de réduction « substantielle » des obstacles aux échanges, ce qui déjà n'est pas rien, sur la base de la réciprocité.

Des mesures de protection, temporaires ou pas, un maintien de barrières, des politiques industrielles sont dès lors envisageables, au-delà même des exceptions jugées légitimes par l'OMC. De telles mesures peuvent répondre à des préoccupations sociales – accorder le temps de la mutation aux personnes travaillant dans les secteurs sous pression économique, prendre position dans une industrie stratégique –, ou politiques : répondre aux préoccupations de l'opinion publique, dans une logique de préservation du système pour reprendre l'idée de Dani Rodrik¹⁴ : pro-

13. D. Rodrik, « No Time for Trade Fundamentalism », *Project syndicate*, 14 octobre 2016, disponible sur : <www.project-syndicate.org>.

14. Rodrik parle de « maintenance regime » en faisant référence aux mesures de restrictions aux échanges prises pour faire face à l'afflux d'importations japonaises aux États-Unis et en Europe au début des années 1980.

Protéger un peu pour maintenir l'économie ouverte ?

téger un peu pour maintenir une économie globalement ouverte. Ces politiques doivent naturellement être soigneusement calibrées, et sont rendues plus complexes par la fragmentation des processus de production¹⁵. Mais il faut surtout avoir à l'esprit qu'elles ont une contrepartie : faire obstacle aux produits du partenaire, c'est accepter et assumer le fait que celui-ci en fasse de même sur son marché à l'encontre de vos propres produits. Dans une économie ouverte au monde comme peut l'être l'économie européenne, cela représente un coût, comme l'ont constaté à leurs dépens, en 2013, les producteurs de vin européens – au premier rang desquels nos châteaux bordelais, victimes de droits antidumping imposés par la Chine en représailles aux droits européens de même nature qui visaient... les panneaux solaires photovoltaïques chinois entrant à bas prix en Europe. La protection unilatérale a donc un coût. Elle expose, de plus, au risque de perte de contrôle et de réaction en chaîne : à la guerre commerciale.

Dans un monde interdépendant, à l'heure de la fragmentation des chaînes de valeur, l'entrée dans un cycle protections/représailles, évoluant au gré du rapport de forces des protagonistes serait inquiétante.

À tout le moins, il faut qu'en cas de volonté de revoir à la baisse la liberté du commerce, le nouveau pouvoir américain et ceux qui seraient tentés de le suivre, empruntent la voie multilatérale. Celle-ci substitue des règles aux seuls rapports de force, et rétablit un équilibre entre partenaires, en principe au bénéfice du plus faible des deux. Elle prévoit dans son corps de règles des possibilités de se dégager des engagements de libéralisation commerciale, en actionnant les clauses de sauvegarde des accords, et en mettant en place des droits antidumping. Enfin, si elle a été conçue pour permettre des offres réciproques d'ouverture des marchés, elle peut très bien fonctionner, en sens inverse, pour favoriser des échanges *ordonnés* de restrictions aux échanges. Elle est une alternative à la guerre commerciale.

L'Europe n'est pas seule. La mondialisation a créé de nouveaux acteurs, bien plus intéressés aujourd'hui par la préservation du système qu'ils ne l'étaient hier, à commencer par les BRICS¹⁶. Si l'*hegemon* américain,

15. «Mettre des barrières aux échanges, c'est bâtir un mur au milieu de l'usine», R. Baldwin, *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*, Cambridge, Harvard University Press, 2016.

16. Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud, soit les cinq premiers pays émergents, ont adopté des mécanismes de coordination de leurs politiques économiques internationales.

créateur et gardien traditionnel du système multilatéral, décidait de s'en retirer, l'Europe devrait remplir le vide et entraîner ses grands partenaires, en réaffirmant la prééminence du multilatéralisme.

En finir avec la politique commerciale : pour une politique des échanges durables et une mondialisation inclusive

La politique commerciale est aujourd'hui à l'arrêt : les peuples n'en veulent plus. Tant pis si elle est pour partie un bouc émissaire, ou le symbole d'enjeux qui se situent ailleurs : la libéralisation des échanges pèse de fait beaucoup moins que le progrès technique ou la robotisation dans la grande transformation du système productif et ses conséquences dans la recomposition des emplois. En 1980 il fallait 25 salariés pour produire 1 million de dollars de biens manufacturés, aujourd'hui il en faut 6,5¹⁷. Mike Froman, négociateur américain pendant le deuxième mandat de la présidence Obama, le résume bien : « Le problème c'est qu'on ne vote pas sur la technologie. Personne ne vote sur la prochaine génération d'ordinateurs ou pour savoir si des robots seront déployés sur le lieu de travail. On vote sur les accords commerciaux. Alors ils deviennent le réceptacle des inquiétudes, le bouc émissaire pour toute une série de facteurs qui contribuent à l'angoisse économique. » L'interpellation est politique, la réponse doit être politique.

Or la politique commerciale du xx^e siècle (abaissement des barrières aux frontières), et les négociateurs qui vont avec, n'ont plus la réponse. La tentative de faire de cette politique commerciale un instrument de « l'hyperglobalisation » bute sur l'obstacle démocratique... En réalité parce qu'elle est un anachronisme. Enfermée sur elle-même, ses concepts et ses obsessions, elle est morte et ne le sait pas. Toutes les autres politiques économiques internationales se sont fondues dans le creuset du développement durable, paradigme ô combien englobant, avec son trépied économique, social et environnemental. Ainsi, en 2015, avec le passage des « objectifs du millénaire » aux « objectifs de développement durable », la société internationale a enterré l'antique « politique d'aide au développement ». Seule la politique commerciale a résisté à cette mutation, multipliant les écrans de fumée, pour continuer à libéraliser comme un canard sans tête continue à courir. Et elle a des réserves : la seule Union européenne a encore en chantier une vingtaine d'accords, à des stades plus ou moins avancés de négociation.

Pourtant le *statu quo*, même avec une OMC conservant bon an mal an son rôle de régulateur des tensions commerciales, ne serait pas satisfaisant.

17. M. Muro et S. Liu, « Why Trump's Factory Jobs Promises Won't Pan Out – in One Chart », *Brookings*, 21 novembre 2016, disponible sur : <www.brookings.edu>.

La maîtrise de la mondialisation demeure incomplète

La maîtrise de la mondialisation demeure incomplète, ou incohérente entre organisations, chacune cantonnée dans sa spécialité. Confrontées aux tensions post-Trump, les puissances qui restent favorables à un monde ouvert mais veulent remédier à ses déséquilibres, ne peuvent rester sur la défensive. L'Europe doit redéfinir sa proposition au monde, avec des partenariats¹⁸, traitant conjointement et en cohérence les différentes dimensions de la mondialisation. Elle doit désormais prendre sérieusement en compte les enjeux et les effets non économiques de son intervention. Abstrait ? Foncièrement opposé aux intérêts des entreprises ? Non. Les grandes entreprises occidentales, au moins en affichage, se déclarent prêtes, et certaines s'engagent dans des démarches ambitieuses de responsabilité sociale et environnementale. Quelles sont les mesures que devraient exiger les Européens dans le cadre des mandats de négociation économique internationale qu'ils fixent à la Commission ?

Premier volet : concevoir de vrais accords économiques, globaux et inclusifs¹⁹, en lieu et place des machines à libéraliser, à « intégrer les marchés en profondeur », que réclame l'idéologie de la Commission depuis la fin des années 1990. Pour cela, il faut évaluer, promouvoir, mesurer *ex post* les co-bénéfices des accords commerciaux pour atteindre les grands objectifs sociaux et environnementaux affirmés par la communauté internationale : lutte contre le changement climatique, préservation de la biodiversité, emploi et progrès social. Soit... exactement les objectifs statutaires de l'OMC, mais en plaçant clairement le développement durable comme principe premier, devant guider tous les autres. Quelques exemples concrets.

En matière environnementale : il faut évaluer quelle quantité d'émissions supplémentaires de gaz à effet de serre sera associée à la mise en œuvre d'un programme de libéralisation. Quelles mesures de prévention et de compensation des dommages sont envisageables ? Certes, des études d'impact environnemental ont déjà été introduites par la Commission européenne : elles n'ont aucune crédibilité, au-delà de quelques affirmations générales, et ne sont pas assorties d'une politique correctrice « munie de dents », c'est-à-dire de moyens réglementaires et financiers. Un réexamen

18. Les accords commerciaux du *xxi*^e siècle sont toujours des « partenariats » « globaux » (*comprehensive*) ou « approfondis ». Il s'agit de donner un sens à ces termes.

19. Devenue systématique dans les déclarations des organisations internationales sur l'économie, la notion d'« inclusivité » suggère des politiques de croissance permettant de maximiser la participation des acteurs (salariés, producteurs, consommateurs) à la création et au partage de la valeur. Concrètement une croissance non créatrice d'emploi ne saurait être considérée comme inclusive.

attentif des mandats de négociations en cours mériterait d'être engagé en ce sens. En matière sociale : comment taxer et redistribuer les bénéfices économiques de la libéralisation commerciale ? Du fait des différences structurelles des facteurs de compétitivité au sein même de l'Europe, les bénéfices de l'ouverture se répartissent forcément de manière asymétrique entre pays et régions qui y participent. Il appartient à l'entité européenne de favoriser la redistribution, *a minima* pour compenser les « perdants », surtout quand il s'agit de ceux qui perdent leur emploi. Le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation est venu trop tard, pour faire trop peu, laissant historiquement les États membres seuls face aux forces de désintégration sociale qu'engendrait la politique commerciale. Comment s'étonner que cette dernière ait ainsi produit une telle demande de repli nationaliste ?

Une partie de la réponse est donc interne à chacun des partenaires de l'échange. Mais ceux-ci ont également un chantier à mener en commun. Si les mécanismes de redistribution ne fonctionnent plus, ou fonctionnent moins bien, c'est que la contrepartie des gains, l'impôt, fait l'objet de stratégies d'évitement des entreprises multinationales. Les accords de partenariat doivent désormais traiter ce problème, comme pendant naturel d'éventuelles avancées en termes d'intégration commerciale. Des travaux sont engagés en ce sens au sein de l'OCDE²⁰. Des économistes comme Lawrence Summers²¹ ou Thomas Piketty ont fait des propositions. Le gouvernement français s'est longtemps fait l'avocat de taxes de type taxe Tobin. Les accords de partenariats ne doivent plus fonctionner pour le seul profit des « gagnants », sans contrepartie²².

Au-delà, l'Europe doit chercher à projeter beaucoup plus activement les valeurs auxquelles elle adhère. Certes, comme elle a commencé à le faire, en introduisant des références au corpus de traités internationaux qui couvrent les droits sociaux fondamentaux et la responsabilité sociale des entreprises. Mais aussi en développant des programmes ambitieux de coopération visant la mise à niveau sociale des partenaires, lorsque celle-ci est nécessaire – c'est-à-dire toujours lorsqu'il s'agit de partenaires émergents.

20. Lutte contre les États non-coopératifs, projet « Base Erosion and Profit Shifting ».

21. L. Summers, « What's Behind the Revolt Against Global Integration », *The Washington Post*, 10 avril 2016.

22. Étonnamment, la pensée néolibérale, qui a jusqu'ici dominé la construction européenne et sa politique commerciale, a toujours ignoré ou rejeté ce principe de compensation des perdants : il s'agit pourtant d'un pilier essentiel de la pensée libérale classique, contenu dans la définition même de l'optimum de Pareto qui lui fournit son ancre. (Optimum de Pareto : état de la société dans lequel on ne peut pas améliorer le bien-être d'un individu sans détériorer celui d'un autre).

En matière économique, les accords de l'UE doivent aussi intégrer des objectifs pragmatiques de facilitation des échanges pour les PME. Simplifier et rendre plus transparentes les procédures est un objectif utile et nécessaire. Mais il n'est pas suffisant si l'accord n'est pas accompagné d'un programme de diffusion et d'assistance technique en direction des PME européennes, moins outillées que les grandes entreprises pour surmonter les obstacles aux transactions. Or cette responsabilité, une fois encore, relève de l'initiative individuelle des États membres. La France pourrait ainsi proposer que les agences nationales de promotion des exportations et de l'investissement, telles Business France et ses homologues européennes, élaborent un agenda européen pour renforcer l'appui à ces entreprises, afin qu'elles puissent tirer parti des accords négociés.

Deuxième volet : l'équilibre des normes et la gouvernance des accords. Il n'est plus acceptable de donner, d'un côté, un droit impératif aux entreprises et aux forces du marché, et de l'autre de vagues droits consultatifs aux forces sociales et politiques représentant les aspirations des citoyens. Deux décisions concrètes sont là à prendre.

La première : dans tous les accords commerciaux négociés par l'Union européenne, les chapitres relatifs au développement durable doivent avoir même force contraignante que les chapitres économiques, être soumis au même mécanisme de règlement des différends et à la possibilité de sanctions économiques pour les entreprises responsables de violations (réparations, amendes, restrictions d'activité).

La seconde : si l'on ouvre des droits de recours aux investisseurs contre les États (option antidémocratique par nature, et qu'il faudrait rejeter, mais elle est toujours acceptée par la majorité des États membres de l'UE), alors on doit également ouvrir ce même droit de recours, et l'accès au règlement des différends contre les États et les entreprises, à toutes les parties prenantes de la société civile. En fait, un tel droit existe déjà, à l'état embryonnaire, à travers les principes directeurs de l'OCDE sur la conduite responsable des entreprises : ces dernières peuvent être mises en cause devant un « Point de contact national », par les syndicats, les ONG, ou de simples citoyens lorsqu'elles sont suspectées d'avoir violé leurs obligations sociales, environnementales, éthiques... Pourquoi ne pas renforcer leur force opératoire en les intégrant pleinement aux mécanismes d'arbitrage prévus par les accords commerciaux européens ?

Ainsi relégitimé, le *sustainable trade* qui prendrait la place du *free trade*, la politique commerciale devenue « politique des échanges durables », retrouverait une meilleure adhésion des citoyens. L'Europe y récupérerait

une capacité d'initiative politique, un leadership qu'elle n'a plus à l'échelle de la planète, et que les États-Unis de Trump menacent de laisser vacant à très court terme.

Un impératif : l'affirmation européenne

Le retrait américain va laisser un double vide. La principale puissance en mesure de peser – elle ne peut plus imposer – dans la mise en place des règles de la mondialisation est tentée par la politique de la chaise vide. L'Union européenne avait un grand partenaire, dont elle partageait globalement les valeurs et les objectifs. Le grand frère américain, si rassurant pour beaucoup d'États membres, ne l'est plus. Le fossé transatlantique se creuse.

Un candidat à la succession, la Chine, s'est immédiatement présenté. À un TPP désormais sans les Américains, elle propose de substituer sa propre zone de libre-échange, le Regional Comprehensive Economic Agreement (RCEP), une grande Asie de l'Est, du Japon à l'Inde en passant par l'Australie. Soit le TPP sans les États-Unis, sans les clauses sociales et environnementales ni les règles sur les entreprises d'État, si incomplètes soient-elles dans la version actuelle du TPP²³. À Davos, le président chinois Xi s'est fait le héraut de l'approfondissement du libre-échange et du libre-investissement, vantant les mérites de la « mondialisation économique²⁴ », revendiquant pour un peu le statut de leader du monde du libre-commerce²⁵.

Faut-il lui laisser le monopole ? Il y a là un espace ouvert à l'Europe si elle accepte de s'en saisir. « Il ne faut jamais gâcher une bonne crise » a-t-on coutume de dire dans le monde des affaires. Le moment est venu pour l'Europe de l'émancipation et de l'affirmation. Le peut-elle ?

La question appelle un double diagnostic institutionnel et politique. L'Union européenne (UE) à 28, ou, plus exactement à 28 moins un, (si l'on anticipe le départ du Royaume-Uni), plus cinq (les régions et communautés linguistiques belges), ne peut pas grand-chose. Le régime de compétences commerciales mixtes donne un droit de veto à chacun des « 33 » :

23. Elle a également des ambitions eurasiatiques à travers sa politique « One Belt, One Road » visant à rebâtir une relation commerciale privilégiée en marchant sur les brisées de l'ancienne Route de la soie.

24. L'appel à l'ouverture se limite bien à l'économie : pas d'internet ouvert, ni de libre-circulation des idées.

25. Discours du 17 janvier – à noter que son intervention arrive opportunément au moment où la Chine est sur le point de contester, devant l'Organe de règlement des différends de l'OMC, le fait que plusieurs membres de l'OMC (dont les États-Unis et l'Union européenne) refusent d'octroyer automatiquement à la Chine le statut d'économie de marché, en invoquant le fait que cela était prévu par leur protocole d'accession à l'OMC signé en décembre 2001.

si beaucoup de domaines relèvent de compétences communautaires fonctionnant avec les règles de la majorité qualifiée, d'autres sont partagées ou appartiennent aux seuls États membres, et demandent l'unanimité. Le système actuel conduit forcément à la paralysie. Les palinodies autour du CETA en ont été la démonstration. Une réflexion sur les moyens de redonner à la fois de l'efficacité institutionnelle à l'action extérieure de l'UE et de la légitimité démocratique mérite d'être engagée. Elle passera au moins pour partie par plus d'intégration et plus de démocratie européenne, c'est-à-dire plus de pouvoirs au Parlement européen.

Ce qui nous conduit au deuxième blocage, politique celui-là. L'Europe ne peut aujourd'hui être à l'initiative sur une scène internationale post-Trump, faute de partager en son sein un projet et des valeurs. Peut-elle à nouveau se rassembler, revalider son projet et exister en affirmant les valeurs de la démocratie, du développement durable et de l'économie sociale de marché ?

Le système européen est paralysé

Le départ prochain du Royaume-Uni lui permettra de gagner en cohérence. Resteront dans l'UE plusieurs «Européens de confort», aux convictions incertaines ou douteuses. L'argent ne devrait pas aller sans les valeurs. Il faut les inviter à choisir, et être prêt à les contourner. Une enceinte monétaire et économique existe : la zone euro. Elle est plus ramassée (19 membres) et, dans une certaine mesure, politiquement plus cohérente. Le gouvernement politique de la zone euro, que beaucoup appellent de leurs vœux²⁶, doit héberger une dimension «politique de mondialisation». Il doit être l'espace d'affirmation d'une volonté européenne qui a déserté l'UE.

Avec la relégitimation des deux chefs des exécutifs français et allemand, l'année 2017 offrira une opportunité historique. Celle de constituer un noyau dur de la nouvelle politique européenne des échanges durables, par un «contrat» de fusion des politiques commerciales française et allemande pour les cinq années qui viennent. Politiquement, le couple converge plus facilement que par le passé. La France est moins crispée sur ses sujets défensifs comme l'agriculture. La sensibilité antiglobalisation a progressé dans l'opinion, et dans une partie des mouvements politiques allemands, comme l'ont montré les débats sur le CETA et les réactions à certains investissements chinois.

Cette fusion supposerait trois mouvements :

- l'adoption par les deux gouvernements d'un «paquet» politique d'objectifs et de lignes rouges communes aux deux pays : préservation du

26. D. Cohen, T. Piketty *et al.*, «Zone euro : l'union politique sera notre force» in *Manifeste pour une union politique de l'euro*, mars 2014, disponible sur : <www.pouruneunionpolitiquedeleuro.eu>.

multilatéralisme, promotion d'une économie ouverte, fondée sur le respect du droit et les principes du développement durable et l'investissement dans les biens publics ; reconnaissance du besoin de protection économique des citoyens (mobilisation active des instruments antidumping ; contrôle des investissements stratégiques ; compensation des dommages sociaux), des « zones de sensibilité » à préserver (normes, culture, environnement, propriété intellectuelle, services publics...), et des lignes rouges de chacun des deux partenaires (agriculture française, fédéralisme allemand, positions antinomiques sur le nucléaire...) ;

- la formulation systématique de positions communes découlant de ce contrat, dans les enceintes commerciales bruxelloises et internationales ;
- la mise en place d'un mécanisme franco-allemand de coordination administrative légère (de type Secrétariat général aux affaires européennes), pour assurer la synthèse.

Un bilan pourrait être dressé par les deux pays au terme du mandat. Une telle initiative serait de nature à entraîner la zone euro à réinvestir de sens la politique commerciale européenne par un renforcement de la coordination intergouvernementale, et à relégitimer l'Union européenne aux yeux d'une opinion troublée par la mondialisation. À cette condition, l'Europe sera forte et capable de sauver par le haut le système multilatéral que la désertion américaine pourrait abattre.



Mots clés

Mondialisation
Commerce international
OMC
États-Unis
Union européenne

