

Accords de libre-échange: l'UE à la croisée des chemins

Quel avenir à la mondialisation ? La question se pose, alors que les accords de libre-échange négociés activement par l'UE sont de plus en plus contestés, et les règles de l'OMC⁽¹⁾ contournées par les grandes puissances. D'évidence, une autre politique européenne en matière de commerce s'impose.

Maxime COMBES, économiste à l'Association internationale de techniciens, experts et chercheurs (Aitec)⁽²⁾

Longue est la liste des accords de libre-échange négociés par l'Union européenne qui, en quelques semaines, se sont frayé un chemin inédit dans l'espace public médiatique : accords avec le Canada (Ceta)⁽³⁾, les pays du Mercosur⁽⁴⁾, la Nouvelle-Zélande, le Chili, le Kenya. Ces accords, qui visent essentiellement à lever ce qui est perçu comme des entraves tarifaires ou normatives à l'accroissement du commerce international, ont été mis à l'index par la mobilisation du monde agricole observée dans de nombreux pays européens. Au même moment, la Commission européenne, arrivant en fin de mandat, cherchait à finaliser un maximum de ces accords, générant ainsi une tension politique tant à Bruxelles que dans plusieurs Etats membres. Derrière ces tensions, s'exprime peut-être plus fondamentalement une forme d'impasse politique : à l'heure où les règles qui ont permis l'expansion de la mondialisation de ces trente dernières années ne sont plus respectées par les grandes puissances et sont vivement critiquées par les opinions publiques, la politique commerciale européenne paraît à la fois anachronique et inadaptée aux défis du XXI^e siècle. Tant les institutions européennes que les Etats membres auraient intérêt à redéfinir la doctrine européenne en la matière.

Ce n'est pas la voix choisie : « *Nous avons besoin de davantage d'accords de libre-échange* », a plaidé la Commission européenne, en pleine épidémie de Covid, en mai 2020. Alors que de nom-

breuses voix s'élevaient pour défendre la relocalisation des activités économiques sur le territoire national et européen, les équipes de la Commission mettaient à profit le confinement pour négocier, à huis clos et par visioconférence, de nouveaux accords de libre-échange.

Quatre ans plus tard, sans doute suffit-il d'observer l'énergie qu'elle déploie pour négocier et finaliser ces nouveaux accords au nom des vingt-sept Etats membres de l'UE (voir la carte p. 43), pour mesurer les enjeux : Chili, Mexique, Brésil, Paraguay, Argentine, Uruguay, Nouvelle-Zélande, Kenya, Australie, Inde, Kenya, Indonésie, Thaïlande, Philippines, pour les principaux d'entre eux. Liste à laquelle il faut ajouter les partenariats « matières premières » tels que ceux récemment finalisés avec le Kazakhstan, la Namibie ou encore l'Argentine.

Une « autonomie stratégique ouverte »

Considérant que l'essentiel de la croissance de l'économie mondiale des décennies à venir va désormais se réaliser à l'extérieur des frontières européennes, les Etats membres et la Commission souhaitent insérer toujours plus d'entreprises, d'emplois et d'activités dans la mondialisation par ces nouveaux accords de libre-échange⁽⁵⁾. Objectifs : que les entreprises européennes gagnent des parts sur ces nouveaux marchés, étendent leur mainmise sur les chaînes d'approvisionnement à des coûts aussi faibles que possible, sécurisent leur accès aux matières premières. Et, surtout, espérer que cela ruisselle et garantisse la prospérité intérieure de l'UE à court et moyen terme.

« A l'heure où les règles qui ont permis l'expansion de la mondialisation de ces trente dernières années ne sont plus respectées par les grandes puissances et sont vivement critiquées par les opinions publiques, la politique commerciale européenne paraît à la fois anachronique et inadaptée aux défis du XXI^e siècle. »

(1) Organisation mondiale du commerce.

(2) Co-auteur, avec Olivier Petitjean, d'*Un pognon de dingue mais pour qui ? L'argent magique de la pandémie*, Seuil, 2022.

(3) Ou AECG : accord économique et commercial global entre l'UE et le Canada.

(4) Le Mercosur est une alliance économique qui comprend le Brésil, l'Argentine, l'Uruguay, le Paraguay et désormais la Bolivie, qui vient de le rejoindre, mais qui n'est pas couverte à ce stade par le projet d'accord avec l'UE.

(5) Voir « EU competitiveness beyond 2030: looking ahead at the occasion of the 30th anniversary of the Single Market », 16 mars 2023 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1668).



Pourquoi ces accords de libre-échange sont-ils si décriés ?

Le plus souvent négociés dans une totale opacité, les accords de libre-échange viennent s'ajouter aux accords de l'OMC des années 1990-2000 et approfondir la libéralisation engagée. D'une manière générale, l'UE utilise la libéralisation des marchés agricoles européens comme une monnaie d'échange afin d'ouvrir de nouveaux marchés étrangers aux entreprises européennes. En mettant en concurrence des systèmes productifs reposant sur des normes sociales et environnementales et des systèmes institutionnels fort variés, ces accords génèrent des pressions à la baisse sur les prix ; puis, sur les normes : s'il faut s'aligner sur les prix mondiaux pour être compétitifs et ne pas disparaître, alors les normes, notamment écologiques, peuvent servir d'exutoire, comme on l'observe dans le monde agricole. De quoi alimenter une course vers le moins-disant social et écologique plutôt qu'une harmonisation par le haut. Ces accords rendent plus difficiles les régulations publiques sur les prix, les stocks ou les qualités des produits échangés : la Colombie a été sanctionnée à l'OMC après avoir décidé de protéger sa production de pommes de terre des importations de frites industrielles européennes. De cette mise en concurrence généralisée, il résulte l'éviction des producteurs les moins compétitifs, un allongement des filières d'approvisionnement, une dépendance accrue aux importations et la mainmise des entreprises multinationales, de l'agrobusiness, dans le monde agricole, sur la filière. Pas seulement en Europe, mais aussi dans les pays tiers. Souvent avec peu de considération pour les droits humains, les droits économiques et sociaux, ainsi que pour les libertés publiques.

M. C.

Si Bruxelles parle désormais d'« *autonomie stratégique ouverte* »⁽⁶⁾, la doctrine commerciale qui fait de l'intégration compétitive de l'économie européenne dans l'économie mondiale le vecteur de sa prospérité n'a été adaptée qu'à la marge. Seul le panel d'instruments utilisables s'élargit : aides publiques massives pour attirer des activités jugées stratégiques, un peu de contrôle des investissements étrangers, renforcement des mécanismes antisubventions des pays tiers, éventuel mécanisme carbone aux frontières. Dans une Europe dont les institutions, la plupart des Etats membres et les lobbies économiques sont viscéralement attachés à la compétition économique internationale, abandonner les principes du libre-échange et les instruments de domination qui les accompagnent n'a jamais été à l'ordre du jour.

Une mondialisation qui vole en éclats

L'âge d'or de la mondialisation, où les échanges commerciaux augmentaient quatre à cinq fois plus vite que le PIB mondial, est pourtant révolu. La part du commerce dans le PIB mondial s'est en effet stabilisée avec la crise économique de 2008-2009.

Le terme de « *slowbalisation* »⁽⁷⁾, que les Québécois ont traduit par « *moudialisation* », rend assez justement compte des années 2010, tandis que la pandémie de Covid, puis les conséquences de la guerre russe en Ukraine ont rendu visibles les fragilités économiques, sociales mais aussi sanitaires générées par cette mondialisation. La fragmentation de la production en chaînes internationales de sous-traitance labyrinthiques a entraîné des pénuries en tout genre et mis notre sécurité sanitaire, alimentaire et écologique en danger.

Par ailleurs, les Etats, à commencer par les Etats-Unis et la Chine, s'exonèrent de plus en plus du respect des règles de l'OMC. L'OMC comptabilise ainsi de plus en plus de mesures de restriction des échanges internationaux, comme ce fut le cas pour le matériel médical et les denrées alimentaires pendant la pandémie⁽⁸⁾. Et de plus en plus de pays font appel à la notion de « sécurité nationale » pour ériger des mesures visant à préserver leurs marchés, tout en soutenant l'expansion internationale de leurs entreprises multinationales.

Reconnue par l'article XXI du GATT⁽⁹⁾, cette « exception de sécurité nationale » n'avait été utilisée que dans quelques cas de force majeure, jamais contestés par les Etats tiers. Elle l'est de plus en plus pour établir des mesures normalement contraires aux règles de l'OMC. Si la « sécurité nationale » peut justifier des restrictions au commerce sur des biens ordinaires, alors grand est le risque de faire imploser le système commercial mondial dans son ensemble.

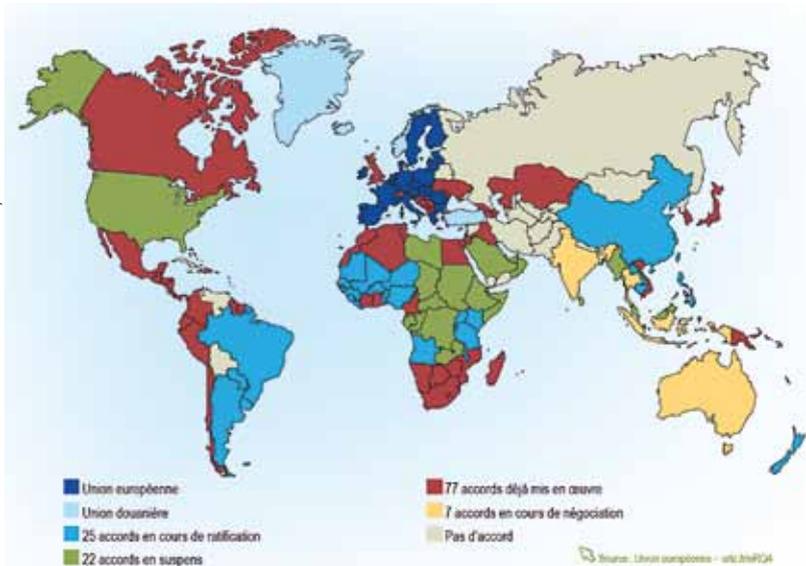
Avec leur « Inflation reduction Act » (IRA), les Etats-Unis de Joe Biden ont encore fragilisé l'édifice : sept des crédits d'impôt prévus pour financer la transition énergétique contiennent une « clause de contenu local », visant à favoriser les véhicules électriques ou les pompes à chaleur produits avec des composants et minerais locaux et/ou assemblés en Amérique du Nord : cette mesure est contraire à l'article III du GATT qui interdit de traiter plus défavorablement des produits importés que des produits similaires d'origine nationale.

Plus de majorité pour ces accords, en France

C'est dans ce contexte que le Sénat français a rejeté récemment la ratification du CETA, cet accord entre l'UE et le Canada déjà appliqué pour l'essentiel, bien que non pleinement ratifié. Il serait possible de n'y voir qu'un vote de circonstance, guidé par des enjeux électoraux. Il est plus vraisemblablement la transcription dans l'espace politique français du fait qu'il n'y a plus de « majorité sociale », c'est-à-dire de majorité au sein de la population française, pour négocier, signer et ratifier de tels accords de libre-

« Les Etats, à commencer par les Etats-Unis et la Chine, s'exonèrent de plus en plus du respect des règles de l'OMC. Et de plus en plus de pays font appel à la notion de "sécurité nationale" pour ériger des mesures visant à préserver leurs marchés, tout en soutenant l'expansion internationale de leurs entreprises multinationales. »

La libéralisation du commerce et de l'investissement au nom des Etats membres de l'UE (à l'automne 2023)



Considérant que l'essentiel de la croissance de l'économie mondiale des décennies à venir va désormais se réaliser à l'extérieur des frontières européennes, les Etats membres et la Commission souhaitent insérer toujours plus d'entreprises, d'emplois et d'activités dans la mondialisation par les nouveaux accords de libre-échange.

échange, et, plus largement, pour approfondir la mondialisation telle qu'elle a existé ces trente dernières années⁽¹⁰⁾.

Il aurait été incongru que cette aspiration collective visant à reprendre la main sur une mondialisation perçue comme incontrôlée, nocive et source de fragilités, ne trouve pas de traduction dans l'espace politique. L'incapacité de la gauche au pouvoir entre 2012 et 2017 à prendre en considération ces attentes fut sans doute une faute politique. Le résultat très étriqué obtenu à l'Assemblée nationale en 2019 en faveur de la ratification du CETA fut un premier avertissement pour la majorité présidentielle. Désormais, suite à la mobilisation du monde agricole, il paraît improbable de trouver une majorité pour le CETA, ou pour l'accord UE-Mercosur, au sein du Parlement français. On peut donc soutenir l'hypothèse qu'il n'y a plus de majorité politique en France pour de tels accords.

De redoutables défis... laissés « sous le tapis »

Dès lors, ce vote ouvre un moment d'incertitude radicale au sein de l'UE : jamais une assemblée d'un des pays majeurs de l'Union ne s'était opposée à la ratification d'un accord de libre-échange. Ce cas de figure n'est prévu ni par la lettre ni par l'esprit des traités fondateurs de l'UE. Comment, à court terme, peut-on gérer un tel désaccord alors que les vingt-sept Etats membres ne sont pas alignés sur la même position ? Laisse-t-on, ou retire-t-on, les mandats de négociation, tous relativement similaires, dont la Commission dispose pour négocier de nouveaux accords ? Comment modifie-t-on la doctrine commerciale de l'UE ? Comment réregule-t-on les secteurs, tel l'agriculture, pour lesquels cela semble urgent ?

Le refus de Bruxelles et des capitales européennes de répondre à ces questions pourrait nourrir les replis identitaires et xénophobes, qui plus est parce que les forces démocrates et progressistes semblent assez démunies pour dessiner une voie alternative suscitant l'adhésion populaire. Sur tous ces sujets pourtant, les organisations de la société civile ont des propositions concrètes.

Il serait préférable d'en débattre publiquement plutôt que de chercher à éviter la discussion.

Trois grands scénarios-types sont sur la table : 1) sauver en apparence la civilisation du marché mondial en négociant de nouveaux accords de libre-échange quoi qu'il en coûte, quitte à contourner les processus de ratification et nourrir l'exaspération populaire ; 2) rabattre notre avenir commun sur la frontière des Etats-nations en lui donnant la tournure haineuse d'un nationalisme xénophobe à géométrie variable, au détriment des droits des populations ; 3) progresser collectivement sur un chemin de crête d'une relocalisation écologique et sociale à inventer, sans sacrifier la solidarité internationale et la coopération entre les peuples.

A l'heure d'un monde dual qui voit le libre-échange s'imposer aux pays les plus faibles et les grandes puissances s'en exonérer, le scénario qui a notre faveur n'est malheureusement pas le plus probable. Notre défi collectif est donc immense. Penser que toutes les réponses sont déjà là est au mieux une illusion dangereuse, au pire un aveuglement coupable. Les organisations de la société civile et les gauches politiques doivent y consacrer bien plus de moyens, d'énergie et de moments de réflexion qu'aujourd'hui. ●

(6) Forcée dans les domaines de la défense et des relations internationales, pour l'appliquer à sa politique commerciale en lui adjoignant l'adjectif « ouverte », cette notion ne modifie la doctrine commerciale européenne qu'à la marge : « *Il ne s'agit pas de tourner le dos au libre-échange* », avait prévenu Thierry Breton, commissaire européen au marché intérieur, dès mai 2020.

(7) Le magazine *The Economist* en a fait sa une en janvier 2019 (www.economist.com/cdn-cgi/image/width=1424,quality=80,format=auto/sites/default/files/print-covers/20190126_cuk400hires_o.jpg).

(8) Voir www.wto.org/english/news_e/news20_e/rese_23apr20_e.htm.

(9) Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

(10) C'est en effet en France que les études d'opinion montrent le rejet le plus massif des accords de libre-échange négociés ces dernières années, du TAFTA (traité transatlantique de commerce et d'investissement entre l'Europe et les Etats-Unis) au Mercosur, en passant par le CETA.