

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2014

Volume XV

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

L'EUROPE FACE A LA CRISE DU MULTILATÉRALISME

PAR

ZAKI LAÏDI (*)

Le multilatéralisme peut se définir comme « *une forme institutionnelle coordonnant les relations entre trois Etats ou plus sur la base de principes généralisés de conduite [...] sans considération pour les intérêts particuliers des parties ou de leurs exigences stratégiques pouvant apparaître dans une situation particulière* » (1). Il suppose donc une capacité à sacrifier des intérêts à court terme pour des intérêts à plus long terme au nom d'un certain nombre de principes et de valeurs communes (2). A cette définition exigeante, l'Union européenne (UE) a globalement toujours adhéré depuis sa création en 1957, pour des raisons relativement simples à comprendre (3). L'Union étant elle-même une organisation multilatérale, elle ne pouvait que se reconnaître dans cette modalité de régulation des rapports internationaux qui tempère les instincts des Etats. Pourtant, si la préférence pour le multilatéralisme est au cœur de la démarche européenne, il convient de ne pas donner à ce facteur un caractère essentialiste ou univoque.

Il faut rappeler que le multilatéralisme commercial de l'Europe a par exemple pendant longtemps souffert d'un certain nombre de contradictions. Certes, les futurs fondateurs de l'Union européenne ont presque tous été fondateurs du General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). Cela étant, avec l'instauration du Marché commun, les pays fondateurs du Traité de Rome qui acceptèrent de communautariser leurs politiques commerciales dès 1957 ont farouchement veillé à exempter leurs anciennes colonies du régime général du GATT, cela, afin de préserver la nature préférentielle et donc discriminatoire de leurs liens avec ces dernières. Aussi, pendant près de 30 ans et jusqu'aux Accords Casey-Soames de 1974 entre les Etats-Unis et l'Union européenne, cette dernière s'opposa aux Etats-Unis, lesquels voyaient d'un mauvais œil ce

(*) Directeur de recherche à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences-Po, France).

(1) John Gerard RUGGIE, « Multilateralism : the anatomy of an institution », *International Organization*, vol. XLVI, n° 3, été 1992, p. 572.

(2) James CAPORASO, « International relations theories and multilateralism : the search for foundations », in John G. Ruggie (dir.), *Multilateralism Matters the Theory and Praxis of an Institutional Form*, Columbia University Press, 1993, 479 p.

(3) Robert KISSACK, *Pursuing Effective Multilateralism, The European Union, International Organisations and the Politics of Decision-Making*, Palgrave Macmillan, 2010, 218 p.

système préférentiel qui desservait leurs intérêts (4). Certes, les enjeux économiques étaient relativement faibles et n'ont cessé de décliner depuis lors, mais leur valeur politique était loin d'être négligeable. De surcroît, elle illustre bien le fait que l'Europe, comme tout autre acteur international, n'hésitera pas à introduire des limitations ou des réserves à un choix, en l'occurrence le multilatéralisme, dès lors qu'il viendrait à contrarier ses intérêts.

La seconde réserve qu'il convient d'apporter à l'idée d'un engagement de l'Europe en faveur du multilatéralisme tient au fait que l'objet européen lui-même est source de réelles ambiguïtés, voire d'ambivalence. L'engagement européen en faveur du multilatéralisme est fort et presque inconditionnel dans tous les domaines où il ne se heurte pas de manière précise ou concrète aux intérêts des Etats membres. C'est pourquoi et sans aller jusqu'à parler de division du travail entre l'Union et les Etats membres, on ne saurait négliger le fait que ces derniers peuvent avoir des attitudes politiques qui contredisent les positions de l'Union européenne. Cela est particulièrement frappant dans le domaine de la sécurité, où la réaffirmation par l'Union européenne d'une position de principe multilatéraliste se trouve vidée de son sens par la conduite des Etats. Le cas de l'Iraq reflète bien cette contradiction, mais il est loin d'être le seul. Tout au long de l'intervention militaire de l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN) en Libye, qui avait pourtant reçu l'aval des Nations unies, l'Union européenne a soigneusement évité de prendre position sur le fond, notamment sur la question du recours à la force, probablement parce que le plus important des acteurs européens, en l'occurrence l'Allemagne, s'était opposé à son recours.

Il n'est donc pas exagéré de dire que la préférence européenne pour le multilatéralisme est d'autant plus forte qu'elle renvoie soit à des principes généraux touchant aux valeurs fondamentales de l'Europe soit à des situations sur lesquelles il existe un réel consensus entre les Etats membres. Ce dernier point n'est pas négligeable car il s'applique à un certain nombre de grands enjeux comme le climat ou le commerce. Dans la décennie 1990, l'Union européenne a joué un rôle moteur dans la négociation climatique qui a débouché en 1997 sur la signature du Protocole de Kyoto. Et, au tout début de la décennie 2000, elle a fortement appuyé le processus de négociations commerciales multilatérales engagé à Doha en 2001. Or, et c'est là où nous voulons en venir, ces deux négociations sont aujourd'hui confrontées à de très nombreux problèmes qui obèrent leur avenir. On peut donc parler de crise du multilatéralisme (5). Il est dans ces conditions important de s'interroger sur la manière dont l'Europe réagit à cette crise, à la façon dont elle tente d'y répondre pour continuer à exister sur la scène internationale.

(4) Paul LUYTEN, « Multilateralism versus preferential bilateralism : a European view », in Jeffrey J. Schott (dir.), *Free Trade Areas and US Trade Policy*, Institute for International Economics, 1989, p. 273

(5) Zaki LAÏDI, « Négociations internationales : la fin du multilatéralisme », *Esprit*, n° 399, nov. 2013, pp. 108-117

LA CRISE DU MULTILATÉRALISME CLIMATIQUE

Lorsque, en 1992, au Sommet de Rio, les termes de la négociation globale sur le climat ont été posés, la part de l'Europe dans les émissions de gaz à effet de serre était de 23%. Avec les Etats-Unis, les deux ensembles contribuaient alors à 50% des émissions mondiales. Etre un grand pollueur conférait des droits essentiels dans la négociation. Ce premier avantage a été amplifié par une relative cohérence des préférences des Etats membres. Quand la négociation de Kyoto s'engagea dans sa phase finale, en 1997, les Etats membres, alors au nombre de 15, affichèrent dès le départ des ambitions communes fortes que la présidence hollandaise parvint à catalyser (6). A Kyoto, la Commission, comme la Présidence du Conseil d'ailleurs, était très faiblement représentée. C'est donc la cohésion des Etats membres qui fit la différence (7).

A Copenhague en 2009, où l'objectif était de négocier l'agenda post-Kyoto arrivant à échéance en 2012, le contexte avait changé. On comptait toujours deux grandes puissances climatiques, mais ce ne sont plus tout à fait les mêmes : les Etats-Unis, avec 17% des émissions mondiales, et la Chine, avec 30% de ces mêmes émissions. L'Europe est devenue un petit émetteur (12%), sous le double effet de ses choix vertueux et de la réduction de son poids économique relatif (8). Au départ, la position européenne semblait pourtant solide et définie depuis au moins 2007 (9). Le niveau d'ambition sur lequel elle reposait était alors très élevé : était envisagée une réduction de 20% des émissions de gaz à effet de serre en 2020, avec la possibilité d'aller jusqu'à -30% si les autres partenaires de l'Europe consentaient un effort comparable (10). Dans la toute première phase de la négociation de Copenhague, l'Union européenne apparaissait aux yeux de ses interlocuteurs comme un partenaire uni, notamment grâce au travail de la présidence suédoise. De plus et contrairement à ce qu'on pourrait penser, le rôle de la Commission fut beaucoup plus important à Copenhague qu'à Kyoto, dans la mesure où elle fut intégrée à la troïka européenne (11).

Pourquoi donc cette conférence échoua-t-elle ? Parce que, à la différence de ce qui s'était passé à Kyoto, on assista, dans la phase finale de la négociation, à une très forte politisation des enjeux et à une unité de façade européenne particulièrement fragile. La forte politisation de la négociation ne fut pas le

(6) Thomas James ULDALE HEIDENER, « As time goes by: EU climate change actorness from Rio to Copenhagen », College of Europe (*Bruges Regional Integration and Global Governance Papers*, n°3), 2011, p. 14, disponible sur le site Internet www.cris.unu.edu/fileadmin/workingpapers/BRIGG_papers/BRIGG_3_2011_Heidener.pdf.

(7) *Id.*

(8) « Global greenhouse gas emissions data », United States Environmental Protection Agency (EPA), disponible sur le site Internet www.epa.gov/climatechange/ghgemissions/global.html#four.

(9) Lisanne GROEN / Arne NIEMANN, « EU actorness and effectiveness under political pressure at the Copenhagen climate change negotiations », Johannes Gutenberg Universität (Paper n°1), 2012, disponible sur le site Internet www.politik.uni-mainz.de/cms/Dateien/Groen_Niemann_2012.pdf.

(10) Council of the European Union, « Environment council of ministers conclusions », 14790/09, Bruxelles, 21 oct. 2009.

(11) Kathrin Maria BIRKEL, *We, Europe and the Rest: EU Discourse(s) at Work in Environmental Politics*, Ipskamp Drukkers B.V., 2009.

fait de l'Europe et n'était pas en soi la source inévitable d'un échec. La politisation de la négociation finale a clairement été voulue par les Etats-Unis et les émergents. En se faisant représenter au niveau le plus élevé, ces derniers voulaient clairement éviter que le résultat de la conférence ne leur échappât ; il importait également de ne pas se voir ainsi imposer des objectifs ambitieux mais politiquement inacceptables. Au-delà de cela, le fait notable est que les Etats membres européens, notamment les trois plus importants d'entre eux (Allemagne, France, Grande-Bretagne) ont très naturellement joué la carte de la politisation de la négociation, au prix d'une marginalisation presque totale de la présidence suédoise qui n'avait pourtant pas démerité. Sans parler de la Commission, clairement mise à l'écart (12). En outre, les ambitions communes affichées par l'UE se révélèrent très artificielles : la Pologne et l'Italie, par exemple, n'acceptèrent que du bout des lèvres les engagements initiaux pris par l'Europe et la plupart des Etats d'Europe centrale et orientale n'étaient pas loin de partager ce même point de vue (13). Ainsi fut mise à bas non seulement l'ambition climatique de l'Europe, mais également la démarche qui était la sienne depuis Rio : une approche *top down* fondée sur des engagements contraignants et vérifiés (14). Bon nombre d'Etats européens tablaient sur l'échec de la négociation de Copenhague (15). Une négociation de surcroît très mal gérée par le Danemark en tant que pays hôte de la négociation : « *Au lieu de faire avancer les débats, les Danois ont paru vouloir à tout prix inclure une Amérique qui ne voulait pas d'un accord contraignant, provoquant plusieurs fois la colère des pays en développement, qui se sont sentis exclus.* » (16).

Les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre ne furent pas la seule source de divergences entre Etats européens. Sur la question plus technique de la déforestation des pays, les pays scandinaves, pourtant à forte tradition verte, empêchèrent l'adoption d'une position commune tout simplement parce qu'ils voulaient protéger leurs industries nationales du bois (17). Enfin, sur le problème extrêmement sensible du financement de la transition énergétique dans les pays en développement, de fortes divergences entre Etats membres apparurent (18). A tout cela, il faut ajouter le fait que, tout en étant attachés au succès de la négociation sur des bases ambitieuses, les Européens, dans les années précédant Copenhague, avaient quelque peu infléchi leurs priorités : jusqu'au moment de la ratification du Protocole de Kyoto, l'Eu-

(12) Thomas James ULDAHL HEIDENER, *op. cit.*, p. 18.

(13) Lisanne GROEN / Anne NIEMANN, *op. cit.*, p. 9.

(14) Robert FALKNER / Hannes STEPHAN / John VOGLER, « International climate policy after Copenhagen : towards a 'Building Blocks' approach », *Global Policy*, vol. 1, n°3, oct. 2010, disponible sur le site Internet onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1758-5899.2010.00045.x/pdf.

(15) Lisanne GROEN / Anne NIEMANN, « Challenges in EU external climate change policy-making in the early post-Lisbon era : the UNFCCC Copenhagen negotiations », in P. CARDWELL (dir.), *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, T.M.C. Asser Press, Bruxelles, 2012, pp. 315-334 (notamment p. 9), disponible sur le site Internet www.politik.uni-mainz.de/cms/Dateien/Groen_Niemann_2012.pdf;

(16) Amy DAHAN / Christophe BUFFET / Aurore VIARD-CRÉTAT, « Plate-forme de Durban : quelle crédibilité accorder encore au processus des négociations climatiques ? », *Koyré Climate Series*, n°4, mars 2012, p. 8.

(17) Lisanne GROEN / Anne NIEMANN, « Challenges in EU... », *op. cit.*, p. 9.

(18) *Ibid.*, p. 12.

rope s'efforça d'exhorter la communauté internationale à adopter des objectifs ambitieux en termes d'intégrité environnementale, c'est-à-dire de lutte contre le changement climatique ; par la suite, elle intégra l'impact que les politiques climatiques pouvaient avoir sur l'économie européenne et donc sur sa compétitivité. L'UE s'est enfin montrée de plus en plus désireuse de voir les pays du Sud, notamment les émergents, prendre une part plus importante au partage du fardeau climatique (19).

Tout cela pour dire que l'image d'une Europe unie, verte et vertueuse mérite quelques retouches. Ses contradictions internes et l'intégration de nouvelles contraintes expliquent aussi sa contre-performance à Copenhague.

Après ce fiasco, l'Europe tenta, lors de la conférence des parties (COP-15) de Durban, en décembre 2011 en Afrique du Sud, de reprendre l'initiative avec un double souci : celui d'obtenir coûte que coûte un engagement de la communauté internationale en faveur d'un accord post-Kyoto arrivant à échéance en 2012 mais dont l'entrée en vigueur ne pourrait raisonnablement s'effectuer qu'en 2020 et s'assurer qu'il n'y ait pas de vide juridique entre la fin de Kyoto et un nouvel accord. Dans cette démarche, elle retrouve le soutien des pays en développement clairement menacés par le changement climatique, mais elle se heurte à l'intransigeance de l'Inde et à celle, plus feutrée mais non moins réelle, des Etats-Unis. Même l'idée de se doter d'un instrument juridique contraignant fait désormais problème, ce qui montre à quel point les ambitions multilatérales en matière climatique se sont singulièrement réduites.

Ce pessimisme se confirma lors du Sommet Rio + 20 en 2012, dont l'objectif était de faire le point vingt ans après le premier Sommet de la Terre. Là encore, outre le fait que ce sommet ne permit de dégager aucun accord, on a vu de nouveau ressurgir les clivages et les positionnements constatés dans les autres enceintes internationales. En l'espèce, la discorde portait sur l'émergence d'une « économie verte ». Les pays en développement posèrent immédiatement la question du transfert de technologies et des ressources liées à cette conversion, en revendiquant à nouveau le principe de « *responsabilité commune et différenciée* ». Les Etats-Unis, qui n'avaient sur le sujet aucun intérêt à promouvoir, s'en désintéressèrent totalement. En revanche, telle n'était pas la position de l'Europe, qui réclama l'adoption d'objectifs précis et vérifiables en matière de développement durable et confirma qu'elle était bien la seule puissance désireuse de parvenir véritablement à un accord (20).

Il faut cependant bien comprendre que la perte par l'Europe de son *leadership* sur le climat n'est pas simple affaire de statut ou de prestige. Le fond du problème tient à l'articulation étroite entre les négociations internationales et la politique climatique de l'Europe. Cette imbrication se comprend aisément. Le multilatéralisme est l'exercice permettant aux Européens d'adopter une

(19) Amy DAHAN / Stefan Cihan AYKUT, *De Rio 1992 à Rio 2012. Vingt années de négociations climatiques. Quel bilan ? Quel rôle pour l'Europe ? Quels futurs ?*, Rapport pour le Centre d'analyse stratégique, p. 72

(20) Christopher C. HORNER, « An assessment of the June 2012 Rio + 20 UN Conference on sustainable development », *Engage*, vol. XIII, n°1, mars 2012.

position commune et de s'y tenir, surtout lorsque leur cohésion interne est faible. De sorte que, si un accord international sur le climat venait encore à être repoussé en 2015, la politique climatique de l'Europe s'en trouvera négativement affectée. A la fois parce que la contrainte pour mettre en œuvre la stratégie de 2020 s'affaiblira, mais aussi parce que la volonté de réfléchir à l'après-2020 sera encore plus réduite. D'ores et déjà, il apparaît assez clairement que la concrétisation des objectifs de la stratégie 2020 (21) sera très imparfaite (22).

Le seul domaine où les performances de l'Europe dépasseront ses objectifs est celui des émissions de gaz à effet de serre, cela, en raison de son ralentissement économique. Or, paradoxalement, la concrétisation anticipée de cet objectif soulève un nouveau problème. Car, si tel est le cas, que devrait faire l'Europe entre 2015 et 2020 ? La première réponse consisterait à relever le niveau de son ambition en termes d'émissions de gaz à effet de serre. C'est le point de vue de la Commission et celui de certains Etats membres, dont la Grande-Bretagne (23). Toutefois, cet objectif se heurte à de très fortes résistances de la part de plusieurs pays d'Europe centrale et orientale, notamment de la Pologne, qui refuse toute idée d'intensification de l'effort en raison de l'importance de son énergie fossile et de sa crainte de devoir accroître sa dépendance gazière vis-à-vis de la Russie (24). Du coup, si l'Europe ne consent aucun nouvel effort entre 2014 et 2020, elle pourra encore moins que jamais prétendre faire autorité en la matière (25). La probabilité est donc forte que, faute de consensus européen sur le niveau d'ambition en termes d'émissions de gaz à effet de serre, la diversification des trajectoires nationales se trouve réactivée, avec tous les risques de délitement qu'elle induit au niveau communautaire. Ces risques sont d'autant plus grands que le pays qui pourrait le mieux exercer son *leadership* en la matière, en l'occurrence l'Allemagne, semble beaucoup trop absorbé par sa propre transition énergétique pour s'impliquer au niveau européen (26).

(21) La stratégie climatique de l'Europe pour 2020 a été définie en 2007. Elle repose sur les trois 20% devant être atteints en 2020 : émissions de gaz à effet de serre, recours aux énergies renouvelables, augmentation de l'efficacité énergétique.

(22) German Advisory Council of Environment, « An ambitious triple target for 2030. Comment on the Commission's Green Paper 'A 2030 Framework for Climate and Energy Policies' (COM(2013) 169 Final) », disponible sur le site Internet www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/05_Kommentare/2012_2016/2013_07_KzU_12_An_Ambitious_Triple_Target_for_2030.pdf?__blob=publicationFile.

(23) « Updating the EU's energy and climate policy. New targets for the post-2020 period », 2013, p. 4, disponible sur le site Internet library.fes.de/pdf-files/id/ipa/10060.pdf ; European Commission, *Renewable Energy Progress Report. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions*, COM(2013) 175, Bruxelles, 27 mars 2013.

(24) Barbara LEWIS, « Poland blocks EU efforts on carbon limits », Reuters, 9 mars 2012, disponible sur le site Internet www.reuters.com/article/2012/03/09/us-eu-environment-idUSBRE8281DV20120309.

(25) « Updating the EU's energy and climate policy... », *op. cit.*

(26) Severin FISCHER / Oliver GEDEN, *Europeanising the German Energy Transition*, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2011.

L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE (OMC)
N'EST PLUS AU CŒUR DE LA POLITIQUE COMMERCIALE EUROPÉENNE

Les négociations commerciales multilatérales constituent le volet le plus important de l'engagement multilatéral de l'Europe. Si sur le climat l'affaiblissement européen s'explique en partie par l'affaiblissement de son poids en tant que pays émetteur, il en va différemment pour le commerce. En effet, au cours de ces dix dernières années et malgré la montée en puissance des pays émergents, la part de marché de l'Europe dans le commerce mondial est restée à peu près stable, autour de 20%, alors que celle des Etats-Unis n'est plus que de 13%, contre 14% pour la Chine (27). Cette performance est d'autant plus remarquable que la part relative de l'Europe dans l'économie mondiale a baissé, surtout depuis 2008. La force de la politique commerciale de l'Union européenne découle donc de l'énorme effet de levier qu'elle exerce pour le bénéfice de chaque Etat membre. Même l'Allemagne, qui se situe pourtant au quatrième rang des économies mondiales, est à elle seule cinq fois moins grande que l'économie européenne. La France est la cinquième puissance économique du monde, mais elle demeure six fois moins grande que l'ensemble de l'économie européenne. La Grande-Bretagne se trouve au septième rang des économies mondiales, mais son poids est sept fois moins important que celui de l'économie européenne (28). L'intérêt de chaque Etat membre à mutualiser sa puissance économique nationale est donc non seulement tangible mais visible, ce qui n'est pas toujours le cas en matière de politique étrangère.

La perte de cohésion des Etats membres

Néanmoins, comme sur le climat, on assiste à une érosion des préférences communes, ainsi que l'a montré l'affaire des panneaux solaires chinois. La volonté de la Commission de sanctionner la Chine pour ses pratiques déloyales s'est en effet heurtée au refus de l'Allemagne d'engager un bras de fer avec la Chine qui aurait pu conduire cette dernière à prendre des mesures de rétorsion et mettre ainsi en péril la position très forte qu'elle a acquise dans ce pays. Le Commissaire européen au Commerce qui prétendait pouvoir faire fi des pressions des Etats membres a donc dû se résoudre à un compromis très avantageux pour la Chine (29).

Ces divergences ne sont pas doctrinales, mais traduisent des performances de plus en plus contrastées sur le plan commercial des différents Etats européens. Pendant la décennie 2000-2010, 12 Etats membres ont à la fois accru la part de leurs exportations nationales dans les exportations de l'Union européenne, tout en augmentant la part de leurs exportations dans le commerce mondial.

(27) Commission européenne, DG Commerce, « EU performance in the global economy », *Global Europe*, oct. 2008.

(28) DG Commerce. entretiens, juin 2013..

(29) Sur les détails de cette affaire et la relation entre la Commission et les Etats membres, cf. Karel DE GUCHT, « Frustrated and outflanked », *Financial Times*, 30 juil. 2013, disponible sur le site Internet www.ft.com/intl/cms/s/0/aa79490a-f8f6-11e2-86e1-00144feabdc0.html.

Ces pays du « premier groupe » représentent la quasi-totalité des pays d'Europe centrale et orientale, de plus en plus intégrés à l'économie allemande par le jeu de la sous-traitance et des chaînes de valeur mise en place par l'Allemagne. C'est donc cette dernière qui dictera les choix commerciaux de ces pays.

Face aux gagnants, on trouve deux groupes de perdants, dont les attitudes seront très différentes. Il y a d'un côté les perdants de tradition libre-échangiste, comme le Royaume-Uni, la Belgique, les Pays-Bas, la Finlande ou la Suède : ces pays connaissent provisoirement un revers de fortune, mais cela ne modifiera nullement leur vision du commerce international ; bien au contraire, cela les incitera à plaider assez fortement en faveur de la conclusion d'un accord euro-américain, soit parce qu'ils estiment que cela leur ouvrira de nouvelles perspectives, soit parce qu'ils y voient un moyen de renforcer le lien transatlantique, y compris pour faire face au défi chinois. Restent enfin les perdants à tradition faiblement libre-échangiste, comme la France, l'Italie ou le Portugal : ils voient dans l'ouverture des marchés une menace plus générale, qui les conduit naturellement à vouloir sanctionner la Chine, sans que cela signifie pour autant qu'ils s'opposeront tous au traité de libre-échange avec les Etats-Unis, car certains d'entre eux peuvent, là encore, pouvoir trouver dans le renforcement de la solidarité transatlantique le moyen de faire face efficacement à la Chine dans le cadre d'une sorte d'OTAN économique.

Cette relative complexité des positions des Etats membres est parfaitement reflétée par les prises de position de la Commission, même si cette dernière semble avoir quelques difficultés à évaluer les rapports de force entre ses Etats membres. Elle a cherché et continue à vouloir se montrer ferme face à la Chine, car elle sait qu'elle peut compter sur le soutien politique à la fois des perdants libre-échangistes et des perdants non libre-échangistes. Simultanément, elle s'est montrée extrêmement enthousiaste pour le traité avec les Etats-Unis car il ne rencontre finalement que peu de réserves, y compris parmi les pays à faible tradition libre-échangiste.

Comment, dans un tel contexte, interpréter le changement de pied bilatéral de l'Union ?

Le tournant bilatéral de l'Europe

Sous Pascal Lamy, alors Commissaire au commerce (2000-2004), la Commission opta pour la voie multilatérale au point de geler toute négociation d'accords commerciaux bilatéraux.

Depuis que les négociations multilatérales du Cycle de Doha sont virtuellement bloquées, la Commission s'efforce d'explorer la voie d'accords bilatéraux avec des pays émergents (30). Face à une opinion publique européenne inquiète de l'ouverture des marchés et de la hausse du chômage, il devenait impératif pour la Commission, surtout après le fiasco référendaire de 2005, de montrer que sa politique commerciale était indissociable de sa politique pour

(30) Simon EVENETT, « EU commercial policy in a multipolar trading system », *The Center for International Governance Innovation (Working Paper, n°23)*, 23 avr. 2007.

l'emploi (31). Ce souci prioritaire explique le durcissement européen face à la Chine et sa perte d'appétit pour le système multilatéral, qui permet moins que de par le passé de faire avancer les intérêts de l'Europe.

Le néo-bilatéralisme européen

A la Chine, l'Europe, comme les Etats Unis d'ailleurs, adresse plusieurs reproches (32) : celui de fermer ses marchés publics malgré la création, en 1996, au sein de l'OMC, d'un accord plurilatéral sur les marchés publics auquel aucun émergent n'a souscrit (33) ; le non-respect des règles de la propriété intellectuelle encadrées par les accords TRIPS (34) ; 3) le fait d'accorder des subventions aux entreprises publiques des pays émergents, subventions jugées responsables d'une compétition déloyale face aux entreprises occidentales qui n'en bénéficient pas ou peu (35).

Or la nécessité pour l'Europe d'avoir un meilleur accès aux pays émergents devient essentielle dès lors que ces derniers représentent aujourd'hui 75% de la demande mondiale contre 13% pour les Etats-Unis et 6% pour l'Europe (36). De surcroît, dans un contexte de ralentissement de l'activité économique, les exportations hors Europe constituent désormais une puissante source de croissance.

LES ENJEUX DE L'ACCORD DE LIBRE ECHANGE EURO-AMÉRICAIN

C'est dans ce contexte qu'il faut interpréter la décision prise par l'UE de négocier avec les Etats-Unis un traité de libre-échange. Pour l'Europe, ce projet d'accord renvoie à trois enjeux : un enjeu stratégique, un enjeu réglementaire et, enfin, un enjeu politique qui porte sur la cohésion des préférences des différents Etats membres de l'UE.

Les enjeux géopolitiques

Stratégiquement, il s'agit bel et bien de mettre en place avec les Etats Unis une zone de libre-échange à normes hautes, qui obligerait la Chine soit à s'y plier soit à s'en exclure (37). Les Européens n'ont naturellement pas la vision

(31) Commission européenne, DG Commerce, « Trade, growth and world affairs. Trade policy as a core component of the EU's 2020 strategy », COM (2010), 612, 2010.

(32) European Parliament, Directorate-General for External Policies, « Trade and economic relations with China 2012 », Policy Briefing, juin 2012, disponible sur le site Internet www.europarl.europa.eu/committees/fr/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=74455.

(33) European Parliament, Directorate-General for External Policies, Policy Department, « Workshop : the future of the WTO and the international trading system », juil. 2012, p. 16, disponible sur le site Internet www.europarl.europa.eu/committees/fr/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=75155.

(34) *Ibid.*, p. 14.

(35) Sur les 200 plus grandes entreprises publiques mondiales, 20 sont chinoises, 30 indiennes et 9 russes.

(36) European Commission, « Trade : a key source of growth and jobs for the EU », Commission contribution to the European Council of 7-8 February 2013.

(37) European Parliament, Directorate-General for External Policies, Policy Department, « The trans-Pacific partnership and its impacts on EU trade », fév. 2013, disponible sur le site Internet www.europarl.europa.eu/committees/fr/inta/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=91074.

stratégique globale que les Etats-Unis ont vis-à-vis de la Chine, mais l'objectif économique qu'ils s'assignent en recherchant un accord avec les Etats-Unis est identique : débusquer les angles morts de la régulation commerciale internationale que la Chine met à profit pour ne pas respecter pleinement les règles du jeu concurrentiel, ainsi que l'explique le Commissaire européen au Commerce : « *Il y a des lacunes dans de nombreux domaines du commerce international, surtout en matière de régulation. Cette négociation entre l'Union européenne et les Etats-Unis va nous permettre d'expérimenter politiquement de nouveaux domaines et d'espérer obtenir des résultats qui combleront ces lacunes dans le futur, quand ces conditions seront remplies* » (38).

Pour y parvenir, il convient donc de créer des standards conjoints aux Etats-Unis et à l'Europe qui s'imposeraient par la force des choses au reste du monde, notamment à la Chine, puisque les Etats-Unis et l'Europe représentent 47% du PNB mondial et 33% des flux commerciaux mondiaux (39). *A priori*, cette stratégie rejoint, comme on l'a vu, les intérêts des Européens. Ce sont d'ailleurs les principaux dirigeants du Vieux Continent, notamment Angela Merkel et David Cameron, qui ont été les plus favorables à l'idée de relancer le projet de traité transatlantique, pour des raisons à la fois stratégiques et économiques.

Dans ce projet, la France n'a pas été moteur du côté européen, mais elle ne s'est nullement montrée défavorable à son lancement. La plupart des acteurs économiques français, y compris agricoles, semblent y trouver avantage. Selon une étude du CEPII réalisée pour le compte du ministère du Commerce, le traité de libre-échange avec les Etats-Unis aurait un impact positif de 0,5% sur la croissance et entraînerait une hausse de 10% des exportations totales de la France (40). Comme pour les autres Etats membres, l'intérêt de la France dans cet accord réside avant tout dans l'harmonisation des normes techniques et l'accès aux marchés publics. Aujourd'hui encore, 70% du marché public américain demeure potentiellement fermé aux entreprises européennes (41). Cela, en dépit de la signature par les Etats-Unis d'un accord sur les marchés publics à l'OMC : 13 Etats fédérés américains n'ont pas adhéré à cet accord (42). Malgré l'opposition du Commissaire européen et d'une majorité d'Etats membres qui ne souhaitaient pas introduire d'exclusion dans le mandat de la négociation, la France a obtenu satisfaction sur la question de l'audiovisuel. Pour l'Allemagne, il s'agit toujours de continuer à arrimer les Etats-Unis à l'Europe au moment où ils se concentrent vers l'Asie. Pour les Britanniques, tout renforcement des

(38) Entretiens, DG Commerce, Bruxelles, juin 2013

(39) European Parliament, « Première évaluation d'une analyse d'impact de la Commission européenne. Proposition de la Commission concernant l'ouverture de négociations sur un partenariat transatlantique de commerce et d'investissement entre l'Union européenne et les Etats-Unis d'Amérique », Impact Assessment, disponible sur le site Internet www.europarl.europa.eu/committees/fr/inta/studiesdownload.html?languageDocument=FR&file=93251.

(40) Cité in DG Trade, « Partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement. Les enjeux pour la France », note interne, 2013.

(41) *Id.*

(42) *Id.*

liens transatlantiques est toujours bon à prendre. Ainsi, qu'on le veuille ou non, le TTIP s'apparente à une forme d'OTAN économique face aux émergents.

L'enjeu économique

Economiquement, les enjeux du traité transatlantique sont clairement identifiés. Ils concernent : l'élimination des derniers obstacles tarifaires, la libéralisation des services, l'accès aux marchés publics, l'harmonisation des réglementations, la définition de standards capables de s'imposer au niveau mondial sur tous les nouveaux sujets. Sur le premier point, les obstacles sont relativement limités. Le niveau de protection tarifaire de deux ensembles est un des plus faibles du monde.

L'enjeu réglementaire

En réalité, c'est sur le plan réglementaire que les obstacles seront les plus difficiles à surmonter. Les deux ensembles constituent des ensembles à « normes hautes ». Ce qui signifie que la négociation se situera entre égaux. Or, jusqu'à présent, les Etats-Unis comme l'Union européenne n'ont exporté leurs normes que vers des partenaires plus faibles, qui les acceptaient pour accéder plus aisément à leurs marchés. A partir du moment où ni les Américains ni les Européens ne peuvent s'imposer leurs propres normes, il leur faut trouver un terrain d'entente. Toute la question est de savoir où ce dernier se situera. *A priori*, dans une négociation entre égaux, le principe qui devrait être adopté est celui de la reconnaissance mutuelle : chacun reconnaît les normes de l'autre sans pour autant changer les siennes. Si, dans certains domaines, ce principe d'équivalence paraît devoir s'imposer facilement, il sera forcément plus difficile à trouver dans d'autres, en raison de cultures réglementaires extrêmement différentes, elles-mêmes produits de préférences sociales différentes.

Prenons l'exemple du principe de précaution, qui divise depuis fort longtemps Américains et Européens, notamment à l'OMC. Comme on le sait, les Etats-Unis ne reconnaissent pas la valeur juridique de ce principe, qu'ils jugent trop vague et susceptible de donner lieu à des usages extensifs potentiellement dommageables aux exportations américaines ; ils estiment que seules les preuves scientifiques peuvent être opposables à la commercialisation d'un produit, notamment les produits transgéniques par exemple. Dans l'élaboration de sa position de négociation face aux Etats-Unis, la Commission a prudemment évité de mentionner explicitement le principe de précaution ; en même temps, l'interprétation qu'elle donne de l'évaluation du risque revient en fait à en reconnaître la centralité (43). On peut donc tactiquement penser que la Commission a évité de mettre en avant le principe de façon formelle pour ne pas cabrer les Etats-Unis sans pour autant faire de concessions sur le fond (44). Un responsable de la Commission a d'ailleurs clairement fait savoir que les Etats-

(43) « EU-US Transatlantic trade and investment partnership. Sanitary and phytosanitary issues », *Initial EU Position Paper*, juil. 2013, disponible sur le site Internet insidetrade.com/iwppfile.html?file=jul2013%2Fwto2013_2257d.pdf.

(44) *Id.*

Unis ne devraient se faire « *aucune illusion* » sur l'attachement des Européens au principe de précaution dans la mesure où celui-ci était intégré aux traités européens (45). Pour autant, le problème est loin d'être tranché car, indépendamment des divergences de vues sur ce problème entre les Etats-Unis et l'Europe, il convient d'intégrer la difficulté croissante de cette dernière à maintenir une position commune sur l'interprétation de ce principe. Ainsi, le négociateur européen a fait savoir au Parlement européen qu'il n'était pas exclu que le principe de précaution soit revu dans un certain nombre de secteurs où il pourrait poser problème (46).

Un autre obstacle relève de la présence de régulateurs autonomes, qu'ils soient d'ailleurs publics ou privés. Les régulateurs nationaux ou communautaires au niveau européen, fédéraux et locaux au niveau américain, résisteront à une logique d'harmonisation qui, par définition, remettrait en cause leurs pouvoirs respectifs (47). Un exemple parmi d'autres qui met en évidence la complexité de la négociation et donc l'improbabilité de voir cette dernière menée à son terme avant 2014 comme l'envisage la Commission (48). Sauf à imaginer un accord-cadre, qui soumettrait à des négociations ultérieures le règlement des questions complexes litigieuses, ou un accord excluant un certain nombre de domaines sur lesquels les deux parties ne veulent ou ne peuvent négocier. C'est déjà le cas avec l'audiovisuel, sorti du mandat à la demande de la France, et des services financiers, à la demande des Etats-Unis, qui craignent que la réglementation bancaire européenne soit moins sévère que la réglementation américaine. Or le commissaire européen Michel Barnier a clairement fait savoir qu'un accord de libre-échange euro-américain « *ne marcherait pas* » s'il venait précisément à inclure les services financiers tout en excluant l'harmonisation des régulations de ces mêmes services (49).

Il serait inconvenant de dresser l'acte de décès du multilatéralisme, d'une part parce que celui-là peut prendre différentes formes, d'autre part parce qu'il n'est pas totalement condamné dans son impérieuse nécessité de coordonner à l'échelle internationale des politiques des Etats ou de réguler les biens publics mondiaux. Cela étant, il paraît incontestable que, dans un monde toujours davantage multipolaire, où les rapports de force tendent à s'équilibrer de plus en plus, la définition du bien commun paraît de plus en plus difficile à trouver. Il est donc tout à fait indéniable que les modalités d'un multilatéralisme exigeant tel que l'avait imaginé au sortir de la Guerre froide l'Union européenne

(45) Selon Joao Pacheco, député-général adjoint à la Direction de la commission Agriculture et développement rural, cité in *Inside US Trade*, 24 avr. 2013.

(46) M. Garcia Bercero a fait savoir en juin au Parlement européen que « *la Commission est ouverte à toute révision de l'application du principe de précaution dans les domaines où il pose problème* », cité in *Inside US Trade*, 11 juil. 2013.

(47) « Froman expects 'real' TTIP negotiations to begin at October round », *Inside Trade Online*, 16 août 2013, disponible sur le site Internet insidetrade.com/Inside-US-Trade/Inside-U.S.-Trade-08/02/2013/froman-expects-real-ttip-negotiations-to-begin-at-october-round/menu-id-710.html.

(48) Cette date butoir n'obéit à aucune rationalité, sinon celle de permettre à la Commission sortante de porter cet accord à son actif avant la fin de son mandat. Cependant, cet objectif semble irréaliste à la plupart des observateurs avertis de la scène commerciale mondiale. Entretiens, OMC, Genève, août 2013.

(49) Cité in *Inside US Trade*, 12 juil. 2013

sont aujourd'hui fortement érodées par le retour en force d'un certain souverainisme dans les relations internationales. Ce changement ne condamne bien évidemment pas l'Europe, d'autant que celle-là manifeste une capacité d'adaptation indéniable sur le plan commercial. Toutefois, il a contraint à de sérieux ajustements, que la perte de cohésion des Etats membres sur bon nombre de problèmes internationaux rend de plus en plus délicats.