

# GRESEA **échos**

revue trimestrielle  
du groupe de recherche pour une stratégie économique alternative

Belgique-België  
P.P. Bruxelles 1  
1/1770  
**P601044**  
Envoi  
non prioritaire  
à taxe réduite

## L'Europe (neo)mercantile

### La diplomatie économique de l'UE dévoilée

La diplomatie économique, qu'est-ce que c'est?  
*Romain Gelin*

Tensions nationale/supranationale (quand la politique étrangère européenne devient commerciale)  
*Raf Custers*

L'union européenne entre intérêts et valeurs  
*Gérard Karlshausen*

A qui profite la stratégie commerciale européenne?  
*Romain Gelin*

Entre zones rurales et sommets internationaux  
*Yash Tandon*

Éclairages sur les accords de partenariat économique (APE)  
*Cheikh Tidiane Dieye*

Les accords commerciaux de l'UE dans le monde  
*Romain Gelin*

T<sub>8</sub>

R<sub>12</sub>

A<sub>12</sub>

D<sub>10</sub>

E<sub>0</sub>

U<sub>0</sub>

E<sub>0</sub>

U<sub>0</sub>

T<sub>10</sub>

R<sub>12</sub>

A<sub>6</sub>

D<sub>12</sub>

E<sub>8</sub>

T<sub>8</sub>

R<sub>10</sub>

A<sub>6</sub>

D<sub>8</sub>

T<sub>10</sub>

R<sub>10</sub>

A<sub>9</sub>

D<sub>10</sub>

E<sub>9</sub>

D<sub>6</sub>

E<sub>6</sub>



# L'Europe (néo)mercantile; La diplomatie économique de l'UE dévoilée

## SOMMAIRE N°86

Edito: Le miel ou le marteau/Romain Gelin	p.1
Diplomatie économique qu'est-ce que c'est ?/Romain Gelin	p. 2
Quand la politique étrangère européenne devient commerciale/Raf Custers	p. 8
L'Union européenne, entre intérêts et valeurs/Gérard Karlshausen	p. 14
A qui profite la stratégie commerciale européenne ?/Romain Gelin	p. 19
Entre zones rurales et sommets internationaux/Interview de Yash Tandon par Raf Custers	p. 26
Éclairages sus les accords de partenariat économique (APE)/Cheikh Tidiane Dieye	p. 32
Les accords commerciaux de l'UE dans le monde/ Etude de Romain Gelin	p. 34

### Gresea échos N°86

Trimestriel: Avril-Mai-Juin 2016

Couverture: **Donald Sturbelle**

Réalisé avec le soutien de



#### Editeur responsable:

Bruno Bauraind, c/o GRESEA

Disponible dans les librairies:

#### Librairie Cépages

22 Avenue Jean Volders 1060 Bxl

**PTB Shop**, 171 Bld Lemonnier 1000

Bxl

#### Librairie Tropismes

Galerie des Princes 11 1000 Bxl

#### Comité de rédaction:

Bruno Bauraind, Raf Custers, Romain

Gelin, Natalia Hirtz, Henri Houben,

Anne Dufresne, Mario Bucci.

#### Relecture et Mise en page:

Zahra El Grandi

Nathalie Van Verre

#### Abonnement:

8 euros/4 numéros

3 euros/numéro

CB: 068-2464659-13

IBAN: BE08-0682-4646-5913

BIC (swift): GKCCBEBB

#### GRESEA asbl

Groupe de Recherche pour une  
stratégie économique alternative

Rue Royale 11, B-1000 Bruxelles

Tél. + 32 (0)2 219 70 76

Fax + 32 (0)2 219 64 86

Email: [info@gresea.be](mailto:info@gresea.be)

Site: [www.gresea.be](http://www.gresea.be)

# Le miel ou le marteau

Quel point commun y a-t-il entre la négociation d'un accord commercial transatlantique, les « lois travail » visant flexibilité et compétitivité un peu partout en Europe et un sommet des dirigeants du G20? Tous trois sont des instruments de la diplomatie économique.

Celle-ci a supplanté la diplomatie traditionnelle. Les chefs d'État se sont mués en VRP au service des grandes entreprises, plus aucun déplacement officiel n'a lieu sans qu'ils ne soient talonnés par une délégation d'entrepreneurs prêts à décrocher des contrats.

Le soutien aux exportateurs, l'attraction des investissements étrangers et l'inflexion des règles internationales dans le sens des intérêts domestiques sont les trois buts recherchés par cette diplomatie d'un nouveau genre, qui implique désormais de nouveaux acteurs supranationaux, au premier rang desquels, on retrouve l'Union européenne (UE).

Que ce soit via son service d'action extérieure, au travers de ses délégations (représentations diplomatiques à travers le monde qui jouent le rôle d'ambassade), de la Commission européenne ou par l'intermédiaire de sa Haute représentante pour les affaires étrangères et la sécurité, l'UE tente de s'affirmer comme un acteur de poids sur la scène internationale.

Pour ce faire, elle manie tantôt la menace, tantôt la séduction. La crise migratoire en est une illustration. Une aide (pour partie financée par des budgets préexistants) est proposée aux pays qui rencontrent des difficultés à gérer l'afflux de migrants. Dans le même temps, des sanctions commerciales sont brandies : l'UE affirme qu'« un mix d'incitations positives et négatives seront intégrées aux politiques commerciales et de développement pour récompenser les pays qui coopèrent pleinement avec l'UE dans la gestion migratoire et s'assurer qu'il y aura des conséquences pour ceux qui refusent »<sup>1</sup>.

Les partenaires de l'UE doivent faire leur choix: le miel ou le marteau. Les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) qui négocient depuis plus d'une décennie la signature des APE (accords de partenariat économique) en savent quelque chose. Le maintien de l'accès au marché européen sans droits

de douane a été conditionné à la ratification des APE à la date butoir d'octobre 2016.

Relations, influence, prêts, négociations, sanctions économiques, chantage, aide au développement, plainte devant l'organe de règlement des différends de l'OMC... : la panoplie d'outils à disposition de l'UE pour mener à bien sa diplomatie économique ne cesse de s'étoffer.

« Les droits de l'Homme », « la démocratie », sont rappelés en préambule de tous les accords et de toutes les déclarations de l'UE. Pourtant, les litiges commerciaux se règlent dans des cours d'arbitrage, avatars d'une justice en voie de privatisation et la primauté est accordée aux intérêts commerciaux.

Mais de quels intérêts s'agit-il au juste? Ceux des PME ou ceux des sociétés transnationales ? Ceux des travailleurs ou ceux du consommateur ? Ceux des populations des pays en développement ou ceux des élites des pays industrialisés ?

C'est à ces questions que le présent numéro apportera quelques éclairages. Après avoir défini la diplomatie économique et ses outils, nous nous interrogerons sur ses finalités, observerons les tensions qui peuvent exister entre les positions des États-membres et celles de l'UE, et mesurerons l'écart existant entre les valeurs promues et les intérêts réellement recherchés. La parole sera ensuite donnée à des voix du Sud, avant de conclure en dressant un panorama des accords commerciaux négociés ou conclus par l'UE. •

Romain Gelin

1. Commission européenne, «Towards a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration: Frequently Asked Questions», Strasbourg, 7 June 2016

# Diplomatie économique : qu'est-ce que c'est ?

Romain Gelin, Gresea

**L**a pratique diplomatique a opéré une mutation majeure dans les dernières décennies, voyant ses objectifs se tourner vers l'économie, le commerce et les intérêts du secteur privé. De nouveaux acteurs ont également fait leur entrée sur la scène diplomatique, à l'instar de l'Union européenne. Tentative de décryptage.

La diplomatie a connu d'importantes évolutions au cours des siècles. Les thématiques économiques sont désormais devenues centrales, tant et si bien que le terme de diplomatie économique est aujourd'hui fréquemment utilisé dans la presse ou par les institutions et représentants politiques. Si la pratique de la diplomatie fut longtemps le monopole des États, de nouveaux acteurs internationaux comme l'Union européenne ont depuis fait leur apparition. Comment la pratique de la diplomatie a évolué au cours des siècles ? Comment définir la diplomatie économique ? Comment caractériser la diplomatie économique européenne ? C'est à ces trois questions que nous allons tenter de donner quelques éléments de réponse.

## De la diplomatie traditionnelle à la diplomatie économique

La diplomatie, tout d'abord peut-être définie comme la « science et la pratique des relations politiques entre les États, et particulièrement de la représentation des intérêts d'un pays à l'étranger<sup>1</sup> ». Il s'agit d'une pratique ancienne dont l'apparition a accompagné celle des États.

On observe des formes de diplomatie dès l'Antiquité, bien que celle-ci fût principalement

1. Définition du Centre national de ressources textuelles et lexicales français

itinérante et peu structurée<sup>2</sup>. C'est plus tard, au détour du XVI<sup>e</sup> siècle qu'une diplomatie permanente et organisée va se mettre en place avec la République de Venise notamment. Les traités de Westphalie de 1648, après la guerre de Trente Ans, marqueront pour les siècles suivants la reconnaissance des États comme entités souveraines et acteurs principaux de la diplomatie.

Pendant longtemps, la tâche diplomatique a été assumée par le monarque ou le souverain du fait du caractère personnel des régimes politiques en place. Les agents diplomatiques ne pouvaient agir qu'en son nom. Au XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècle, les questions territoriales d'une part, mais également les questions matrimoniales et les relations interétatiques liées à des droits de succession dans l'Europe des monarchies constituent les éléments principaux de la diplomatie. Celle-ci demeure largement du domaine du secret, se pratique dans les sphères privées et échappe alors à tout contrôle. L'économie n'est encore qu'une préoccupation secondaire à ce moment.

À partir du XIX<sup>e</sup> siècle, est mis en place un véritable service public de la diplomatie. Le Congrès de Vienne de 1815, qui établit le « concert des nations européennes », se charge de répartir les territoires repris à Napoléon. Guerre et paix sont alors les préoccupations principales de la diplomatie qui vit son âge d'or<sup>3</sup>. Un âge d'or qui prendra fin avec la Première Guerre mondiale.

2. Roosens, C., *Les relations internationales de 1815 à nos jours. Tome 1 1815-1939. 2e édition 2001. Collection Pédasup*

3. « L'ordre européen du XVI<sup>e</sup> au XX<sup>e</sup> siècle: actes du colloque de l'Institut des recherches sur les civilisations de l'Occident moderne », 15-16 mars 1996

Woodrow Wilson, président des États-Unis entre 1913 et 1921, poussera pour la création d'une association générale des nations dans le but de garantir l'indépendance et l'intégrité territoriale des États lors du traité de Versailles au sortir de la Grande Guerre. Les sanctions économiques à l'encontre de l'Allemagne préfigurent alors la montée en puissance des questions économiques dans la pratique diplomatique. En 1945, la charte des Nations-Unies précise : « les membres règlent leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, de telle manière que la paix et la sécurité internationale ainsi que la justice ne soient pas mises en danger », la diplomatie se mondialise.

Plusieurs organisations internationales sont instituées après de la seconde Guerre mondiale, tels le FMI ou la Banque Mondiale qui se mueront peu à peu en fora où s'exerce une certaine forme de diplomatie économique, et qui tendront progressivement à en devenir des acteurs à part entière. Le plan Marshall, les prémices de la construction européenne avec la CECA (Communauté économique du charbon et de l'acier) seront des signes d'une diplomatie économique de plus en plus prégnante. Les États demeurent tout de même les acteurs principaux de la diplomatie au pendant de la Guerre froide. Le système Westphalien fondé sur les États se maintient au cours de la période. Les deux grandes puissances stabilisent le monde par la tension globale liée à la course aux armements et la crainte du déclenchement d'un nouveau conflit mondial. La « fin de l'Histoire », selon l'expression de Fukuyama, la chute de l'URSS et du mur de Berlin correspondront au passage d'une diplomatie traditionnelle de plus en plus teintée d'économie à une diplomatie et une action des États quasi essentiellement économique.

### Diplomatie économique : définitions

La diplomatie s'oriente de manière croissante vers l'économie. Reste à définir un peu plus précisément la notion de diplomatie économique. Le dictionnaire de diplomatie de Berridge et James<sup>1</sup> nous propose deux définitions. Il s'agit d'abord de la

1. Berridge and James, *Dictionnaire of diplomacy*, 2001, Palgrave

« diplomatie qui concerne les questions de politique économique, incluant le travail des délégations à des conférences telles que celles organisées par des organismes comme l'Organisation mondiale du commerce. Bien que distincte de la diplomatie commerciale ayant cours lors de missions diplomatiques, elle englobe également l'activité de suivi et le rapportage sur les politiques économiques dans les pays tiers ainsi que les conseils sur les meilleurs moyens de les influencer ». Une deuxième acception de la diplomatie économique renvoie à la « diplomatie qui utilise les ressources économiques - tant les récompenses que les sanctions - dans l'optique de la poursuite d'objectifs particuliers de politique extérieure. »

La limite entre la diplomatie « politique » traditionnelle et la diplomatie économique est parfois complexe à distinguer si bien qu'il devient difficile de déterminer l'existence d'une ligne de division pertinente entre les deux<sup>2</sup>. Comme l'évoquent Lee et Hocking<sup>3</sup> : l'origine de la diplomatie dans beaucoup de pays, dès le Moyen-âge, est liée à l'entretien de relations cordiales en vue, notamment, de faciliter le commerce. Une caractéristique ô combien valable aujourd'hui: pour preuve, ministères des Affaires étrangères et ministères du Commerce ont été fusionnés dans plusieurs pays à l'instar de l'Australie, du Canada ou de la Belgique, témoignant du rapprochement des missions de ces deux entités et de l'effacement de la frontière entre diplomatie traditionnelle et diplomatie économique.

### Du point de vue des États

Voyons comment différents États définissent leur diplomatie économique. Pour le Service public fédéral « Affaires étrangères, commerce extérieur et coopération au développement » belge, la diplomatie économique consiste à « promouvoir les intérêts économiques belges à l'étranger » par plusieurs moyens, comme « le soutien du secteur privé belge lors d'activités internationales », de

2. Christopher Meyer, *Ambassadeur britannique aux États-Unis*, cité dans "Lee, Donna and Brian Hocking (2010) 'Economic Diplomacy' in Robert A. Denemark (ed.) *The International Studies Encyclopedia*, Vol. II, pp 1216-1227. Wiley Blackwell"

3. Lee & Hocking, 2010, *ibid*

« missions économiques princières » ou de « visites d'État et ministérielles.[...] La Belgique est également promue sur le plan international en tant que lieu propice à y effectuer des affaires » Le ministère des affaires étrangères français apporte également quelques éléments: « La diplomatie économique française [...] poursuit trois objectifs principaux, qui sont complémentaires : soutenir nos entreprises sur les marchés extérieurs ; attirer vers notre pays des investissements étrangers créateurs d'emplois, mieux adapter le cadre de régulation européen et international à nos intérêts économiques défensifs et offensifs. »

***La diplomatie économique a trois fonctions principales: faciliter les débouchés des entreprises nationales à l'étranger, attirer les investisseurs extérieurs sur le territoire domestique et infléchir les règles internationales dans le sens des intérêts domestiques.***

La définition de van Bergeijk et Moons<sup>1</sup> précise les domaines concernés: « la diplomatie économique consiste en un ensemble d'activités visant les méthodes et procédés de la prise internationale de décision et relatives aux activités économiques transfrontières dans le monde réel. [...] Elle a comme champs d'action le commerce, l'investissement, les marchés internationaux, les migrations, l'aide, la sécurité économique et les institutions qui façonnent l'environnement international, et comme instruments les relations, la négociation, l'influence »

Le département d'État américain expose également sa vision : « La diplomatie économique consiste à la fois en la captation des dynamiques de l'économie mondiale pour améliorer la politique

1. van Bergeijk, Peter A. G. and Moons, Selwyn, *Economic Diplomacy and Economic Security* (July 20, 2009). *New frontiers for economic diplomacy*, pp. 37-54, Carla Guapo Costa, ed., Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2009. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1436584> cités dans Revel Claude, « Diplomatie économique multilatérale et influence. », *Géoéconomie* 1/2011 (n° 56), p. 59-67

étrangère américaine et aussi à utiliser les outils de la politique extérieure pour consolider notre force économique »<sup>2</sup>.

Au regard de ces définitions, nous pouvons déjà recenser un certain nombre d'éléments. La diplomatie économique aurait trois fonctions principales: faciliter les débouchés des entreprises nationales à l'étranger, attirer les investisseurs extérieurs sur le territoire domestique et infléchir les règles internationales dans le sens des intérêts domestiques. La diplomatie économique touche à des domaines divers et variés comme le commerce, l'investissement, les migrations, l'aide au développement, et utilise comme outils les relations, l'influence et la négociation.

## **L'UE comme acteur de la diplomatie économique**

Qu'en est-il de la diplomatie économique au sens européen ? Peut-on parler de diplomatie économique européenne ou est-ce toujours le monopole des États ? Et si une telle diplomatie existe, quels sont les organes compétents à sa formulation et à sa mise en œuvre et comment se manifeste-t-elle ?

Le terme apparaît dans diverses communications européennes sans jamais être précisément défini. Le commissaire européen aux affaires économiques Jyrki Katainen donnait quelques éléments lors d'une réunion préparatoire à la révision à mi-parcours du mandat de prêt extérieur de la BEI (Banque européenne d'investissement). Selon lui, la diplomatie économique « consiste à utiliser tous les leviers à disposition pour promouvoir nos [ndlr : ceux de l'Europe] intérêts économiques propres hors des frontières de l'Union »<sup>3</sup>. Nous sommes donc dans une définition assez proche de celle qu'en donnent les différents États.

L'Union, selon le traité de fonctionnement de l'UE (TFUE), dispose de compétences exclusives dans plusieurs domaines. Il s'agit de l'Union douanière,

2. "Economic Diplomacy means both harnessing global economic forces to advance America's foreign policy and employing the tools of foreign policy to shore up our economic strength." <http://www.state.gov/e/eb/economicdiplomacy/>

3. [http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/katainen/announcements/vice-president-katainen-speech-prosperity-and-economic-diplomacy-eps-seminar\\_en](http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/katainen/announcements/vice-president-katainen-speech-prosperity-and-economic-diplomacy-eps-seminar_en)

des règles de concurrence internes, de la politique monétaire pour les pays de la zone euro, de la protection des ressources biologiques marines dans le cadre de la politique commune de la pêche, de la politique commerciale commune et de la conclusion d'accords internationaux (concernant les domaines précités). Les compétences sont partagées pour l'agriculture, les transports, l'énergie, la coopération au développement et l'aide humanitaire notamment. En ce qui concerne l'industrie, la culture, la protection civile, l'éducation, l'UE est compétente pour appuyer ou compléter les politiques des États membres. Pour l'emploi, la politique économique et les politiques sociales, le rôle de l'UE consiste à garantir que les États membres coordonnent leurs politiques.

Quels organes disposent de compétences en matière de diplomatie économique au sein de l'UE ?

La Commission européenne, tout d'abord, est mandatée pour mener la politique commerciale communautaire, elle conduit les négociations d'accords commerciaux comme le précise l'article 207 du TFUE. Le Conseil européen, qui réunit les chefs d'État des pays membres définit la politique extérieure de l'Union et mandate la Commission pour négocier les accords commerciaux avec les régions et pays tiers. Les domaines de la politique extérieure (commerce, coopération, développement, énergie, environnement, sécurité, justice, santé, droits de l'homme...) se confondent souvent avec ceux de la diplomatie économique. L'intervention européenne dans tous ces domaines vise également à procurer des bénéfices, directs ou indirects, aux entreprises européennes.

Un autre organe dispose de compétences en termes de diplomatie économique : le service européen d'action extérieure (SEAE) institué par le traité de Lisbonne en 2008. Selon son site internet, il « soutient la stabilité, promeut les droits de l'Homme et la démocratie et apporte son support au renforcement de l'État de droit et de la bonne gouvernance ». Des éléments invariablement repris dans les négociations commerciales et les dialogues politiques menés par l'UE avec les régions tierces. L'autorité sur le SEAE est assurée par la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de

sécurité qui s'exprime, hors de l'Union, au nom de la Commission et du Conseil. Le SEAE est indépendant de la Commission et du Conseil. La promotion des investissements européens ne fait pas partie du mandat du SEAE.

L'Union européenne dispose également de 139 délégations implantées dans le monde, sous la coupe du SEAE. Ces délégations de l'Union européenne assurent le service diplomatique de l'Union sur le terrain, en cohabitation avec les représentations des États membres. Les chefs de délégations ont théoriquement un rôle d'ambassadeur, bien que celui-ci ne soit pas tout à fait reconnu par tous les États membres qui disposent de services consulaires nationaux en parallèle et de leurs propres ambassades. La promotion de l'UE comme « puissance économique globale répondant à la crise et utilisant le commerce comme moteur du changement »<sup>1</sup> est visée par les délégations européennes. Celle-ci assure les relations avec les médias, les sociétés civiles locales, mais également avec le secteur privé. Des partenariats avec les chambres de commerce, les entreprises, les exportateurs et négociants européens sont encouragés – le parrainage direct étant « pour le moment » prohibé<sup>2</sup>. La tenue d'événements sur des thématiques comme le commerce ou de séminaires avec les parties prenantes (en particulier le secteur privé) fait également partie des objectifs des délégations.

La Banque européenne d'investissement (BEI), ou la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) peuvent également être considérées comme des acteurs de la diplomatie économique, par l'octroi de prêt dans les pays en développement à des acteurs économiques européens.

On comprend assez facilement le but de la diplomatie économique pour un pays, mais cela s'applique-t-il de la même manière à un ensemble

1. "Handbook For EU Delegations In Third Countries And To International Organisations", December 2012, EAAS Strategic division, DEVCO communication and transparency unit. Le même manuel invite les délégations « identifier, et partager les success-stories dans le pays hôte ou la région en terme de contribution à la création d'emploi, à la croissance économique et au développement pour les acteurs locaux et européens », p.8, [http://eeas.europa.eu/delegations/ghana/documents/press\\_corner/20121231\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/ghana/documents/press_corner/20121231_en.pdf)  
2. Ibid.

de pays tels que ceux de l'UE qui partagent un tarif douanier et une politique commerciale commune, mais qui sont en concurrence dans un certain nombre d'autres domaines?

Si traditionnellement, la notion de diplomatie s'applique plutôt à des acteurs étatiques, la fin de la guerre froide et l'avancement de la mondialisation ont conduit à l'affirmation dans les relations internationales et le jeu diplomatique de nouveaux types d'acteurs<sup>1</sup> : les organisations économiques multilatérales (OMC, FMI, Banque mondiale, etc.) en sont une première catégorie. Elles défendent des positions propres et poussent à la mise en œuvre d'un cadre et de politiques économiques. La seconde catégorie regroupe des institutions qui avaient plutôt vocation à l'origine à tenir un rôle consultatif, de production de connaissances et de partage, comme l'OCDE, le Forum économique mondial ou la Chambre de commerce international. Ce deuxième type d'acteur a largement été influencé et poussé par le secteur privé et les grands groupes transnationaux et propose également des modifications du cadre économique international.

L'UE pourrait être classée dans la première catégorie d'acteurs. Reste à voir dans quelle mesure celle-ci peut être considérée comme complémentaire ou en contradiction avec celle mise en œuvre par les États.

## Une diplomatie économique essentiellement commerciale

En ce qui concerne le commerce, la position européenne est unique et les membres adoptent une position commune : le libre-échange. L'UE dispose par exemple d'un seul siège au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), occupé par la Commission européenne qui mène les discussions au nom des États membres. Les pays participent néanmoins aux réunions de l'OMC en tant qu'observateurs. On peut considérer l'UE dans ce cas comme un acteur à part entière, défendant une position

unie<sup>2</sup> et à même de mettre en pratique une forme de diplomatie économique.

Mais pour d'autres sujets, tout aussi « économiques », on ne pourra distinguer de position commune clairement établie. Lorsqu'il s'agit de finance, chaque membre va défendre une position particulière, allant de la dérégulation complète à des formes de réglementation et de contrôle public. De même sur les questions fiscales, le Luxembourg ou l'Irlande ne tiendront par exemple pas le même discours que leurs voisins. Même chose pour la question des services publics ou pour tous les sujets n'ayant pas fait l'objet d'un consensus au niveau européen. La crise de la zone euro, le cas grec et la position des différents pays européens sur la question illustrent parfaitement ce phénomène.

Au sein du Fonds monétaire international ou dans les organes de l'ONU, chaque pays membre dispose également d'un siège pour le représenter et fait valoir ses propres intérêts en fonction de sa taille, de sa situation géographique, de son rapport à l'intégration européenne ou encore de sa tradition de politique étrangère<sup>3</sup>. Et dans ce cas, la diplomatie économique sera bien le fait des États. L'UE pourra alors être considérée comme un forum plutôt qu'un acteur à part entière défendant une position commune, comme le fait remarquer Woolcock<sup>4</sup>.

En matière de coopération au développement, l'Union via plusieurs outils, dont le Fonds européen de développement<sup>5</sup> (FED), l'instrument de coopération au développement ou l'instrument européen de voisinage dispose d'une politique commune. Cependant, l'UE ne gère en réalité qu'une part minime des fonds dédiés au développement - inférieure à 20% - le reste étant le fait des États à titre individuel.

C'est logiquement dans ses domaines de compétence exclusive que l'UE pourra prétendre

1. Pigman, 2005, "Making room at the negotiating table: the growth of diplomacy between nation-state government and non-state economic entities" in *Diplomacy and statecraft*, 16: 385-401, 2005.

2. Ce qui n'empêche pas les États membres de mener parallèlement, et individuellement, des actions de diplomatie économique en matière commerciale.

3. Voir Balfour et Raik, "The European external action service and national diplomacies", *European policy center Issue Paper n°73*, March 2013

4. Woolcock (2013), "European Union Economic Diplomacy. The Role of the EU in External Economic Relations." Routledge, 220p.

5. Qui ne fait pas partie du budget de l'UE, mais est négocié, de manière intergouvernementale par les membres

être un acteur de la diplomatie économique. Le commerce demeure le véritable dénominateur commun des politiques extérieures européennes - qui s'appuient à la fois sur des politiques communautaires, des politiques nationales et des accords intergouvernementaux - et de la diplomatie économique européenne.

Comme l'explique Franck Petiteville<sup>1</sup> : «La politique commerciale «irrigue» enfin l'ensemble du dispositif d'action internationale de l'UE, car toutes les politiques externes intègrent des accords commerciaux: les politiques de coopération (avec la Russie et la Chine, par exemple); l'aide au développement (à travers le «système de préférences

exclusives que dans un nombre restreint de domaines - dont, en matière de politique extérieure principalement le commerce - et la diplomatie communautaire étant encore récente et balbutiante, c'est logiquement par l'entremise de la diplomatie commerciale que l'Union européenne assure sa diplomatie économique, dans l'intérêt du secteur privé et des grands groupes originaires des États membres européens<sup>2</sup>. Les outils de la diplomatie économique - relations, négociation, influence - vont en revanche plus loin que la simple négociation des accords commerciaux. •

***Le commerce demeure le véritable dénominateur commun des politiques extérieures européennes***

généralisées» en faveur de cent soixante-dix-huit pays en développement et l'initiative «tout sauf les armes» pour les PMA); les politiques d'élargissement (à travers les accords de libre-échange avec les PECO dans les années 1990); les politiques d'association en général (union douanière avec la Turquie, accords euroméditerranéens de libre-échange, convention de Cotonou); enfin les politiques de sanctions qui s'appuient notamment sur la suspension des concessions commerciales de l'UE. Dire de la politique commerciale qu'elle est au cœur du dispositif d'action internationale de l'Europe n'est donc pas qu'une métaphore.»

La diplomatie traditionnelle a depuis quelques décennies été éclipsée par la diplomatie économique. Les stratégies des États ne reposent plus sur l'expansion territoriale, mais sur la conquête de nouveaux marchés et de débouchés pour leurs entreprises. Dans ce contexte la diplomatie s'oriente de plus en plus vers la triple mission (i) de soutien aux exportateurs (ii) d'attraction des investissements sur le sol national et (iii) sur l'inflexion des règles internationales dans le sens des intérêts domestiques. L'Union européenne ne disposant de compétences

1. Petiteville Franck, *La politique internationale de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) «Références», 2006, 280 pages.

2. Mais pas seulement. Les lobbies du secteur privé, comme *business europe*, agissant en Europe représentent autant les intérêts d'entreprises américaines qu'européennes.

# Quand la politique étrangère européenne devient commerciale

Raf Custers, Gresea

**D**epuis bientôt un an l'Union européenne prépare sa nouvelle Stratégie globale. La publication de ce document est annoncée pour le mois de juin. Un événement majeur pour la politique étrangère de l'Union européenne. La nouvelle stratégie fait l'objet d'une consultation (non publique) depuis octobre 2015. Une constante : des plaidoyers pour que la diplomatie économique soit incluse dans la politique étrangère de l'Union européenne. Cette stratégie est appliquée par Federica Mogherini, la haute représentante de l'UE. Les États membres agissent seuls, mais, si ça les dépasse, ils demandent que l'Union européenne les représente. De cette Europe bipolaire, les Pays-Bas sont un bel exemple. Ce pays assure la présidence de l'Union européenne pendant ce premier semestre 2016.

Au travers de colloques, séminaires et autres débats, bon nombre de participants soulignaient que la future Stratégie globale ne pourrait pas se limiter à une diplomatie politique et une action sécuritaire au sens strict de ces notions. On peut le déduire des quelques documents publiés.

La rédaction de la nouvelle Stratégie globale de l'Union européenne (SGUE) aura pris un an. La première pierre a été posée par Federica Mogherini, la Haute Représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. C'est elle qui depuis fin 2014 dirige le Service d'action extérieure européen (SAEE). Ce service coordonne la politique étrangère et de sécurité de l'UE, en collaboration avec la Commission européenne présidée par Jean-Claude Juncker. Fin juin 2015, Mogherini a présenté son analyse du monde actuel devant le Conseil européen. Le Conseil l'a ensuite mandatée pour élaborer la nouvelle Stratégie globale.

En octobre 2015, Mogherini s'adressait à une audience de politiciens, d'analystes et à la 'communauté sécuritaire' à l'Académie royale des sciences de Bruxelles. Elle y lança formellement une consultation sur la future politique extérieure de l'UE. Contrairement aux consultations de la Commission européenne, celle-ci n'est pas publique. Les mois suivants un éventail de décideurs et de chercheurs se penchaient donc sur un texte-martyr, qui resta secret pour le grand public.

## L'analyse de

### Mogherini

Parcourons d'abord l'aperçu de Mogherini de juin 2015. L'UE dit avoir besoin d'une nouvelle stratégie, puisque la précédente stratégie, intitulée Stratégie européenne de sécurité, date déjà de 2003. À cette époque 'l'UE traversait le meilleur moment de son histoire récente', dit le texte, mais 'entretemps le monde a changé radicalement'.<sup>1</sup> Ce monde serait plus 'connecté, contesté et complexe' que jamais. L'UE est entourée d'un arc d'instabilité. De nouveaux conflits peuvent éclater du fait que le nombre d'états «fragiles» augmente, que des technologies nouvelles se répandent, que le climat se réchauffe et que les ressources naturelles se raréfient.

Dans ce monde 'plus dangereux, plus divisé et plus désorienté', l'UE, quoiqu'affaiblie par la crise économique et financière, se donne 'la responsabilité de protéger ses citoyens tout en promouvant ses intérêts et ses valeurs universelles'.

1. *The European Union in a changing global environment. A more connected, contested and complex world, SAEE, 25 juin 2015. Remarquons en passant que le SAEE ne communique qu'en Anglais.*

L'EU a également l'intention 'd'affronter les défis et de saisir les opportunités, mais il faudra développer des synergies entre les politiques de sécurité interne et externe pour couvrir tous les champs de l'action externe de l'UE.'<sup>1</sup>

**'Affronter les défis, saisir les opportunités, développer les synergies' –  
Federica Mogherini en juin 2015**

Ce texte, souvent imprécis dans son vocabulaire, et qui ferait preuve d'un 'esprit post-prospérité'<sup>2</sup>, est forcément généraliste. Ce qui nous intéresse dans ce cadre c'est sa composante économique : est-elle présente dans les débats ? La réponse est affirmative.

## 'Un nouvel ordre global basé sur des règles'

Parmi les dizaines de réunions traitant de cette Stratégie globale, en voici trois qui ont retenu notre attention. La première a lieu en décembre 2015 à La Haye. Bert Koenders, le ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas, y prend la parole. 'Sans l'UE et sans le système multilatéral', dit-il, 'le rôle des Pays-Bas sur la scène internationale serait beaucoup plus petit'.

Les Pays-Bas soutiennent donc une politique forte de la part de l'UE. Puis, il insiste : 'l'Europe ne suit pas les règles, l'Europe les produit.'<sup>3</sup> Federica Mogherini, rejoint le ministre Koenders et ajoute que l'UE doit être la force qui pousse 'vers un nouvel ordre global qui sera basé sur des règles, la coopération et la diplomatie multilatérale'.<sup>4</sup>

1. *Ibidem*.

2. Henökl, Thomas, *What place for Asia in the EU's Global Strategy? And, which role for the EU in Asia? Any at all?* <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/eu-external-affairs-subcommittee/strategic-review-of-the-eus-foreign-and-security-policy/written/22103.html>

3. *Speech of Foreign minister Bert Koenders at the expert meeting on Global Governance, La Haye, le 8 décembre 2015. La conférence de deux jours a été organisée par le Hague Institute for Global Justice. Le deuxième jour se déroule à huis clos.*

4. *Keynote address by High Representative / Vice-President Federica Mogherini at the Conference « The EU's contribution to global rules : challenges in an age of power shifts », La Haye, le 8 décembre 2015.*

Un nouvel ordre global? Comment interpréter ce message ? Federica Mogherini ne livre pas de réponse. Le Commissaire européen Jyrki Katainen, dans une autre conférence, est beaucoup plus précis. Ce Finlandais est vice-président de la Commission et détient le portefeuille de 'la croissance, l'emploi, l'investissement et la compétitivité'. Notons en passant que le Commissaire Katainen est très proche du monde des affaires et que celui-ci rencontre régulièrement les membres de son cabinet.<sup>5</sup>

Katainen intervient en février 2016 lors d'une conférence sur la 'Prospérité et la diplomatie économique'. Elle est organisée par un service de la Commission européenne, le Centre européen de stratégie politique (CESP). 'La prochaine décennie', dit Katainen, '90 pour cent de la croissance mondiale sera réalisée en dehors de l'Union européenne'. Il cite ce slogan, repris régulièrement dans les textes de l'Union européenne<sup>6</sup>, pour plaider en faveur d'une

**'Utiliser tous les leviers pour promouvoir nos intérêts économiques au-delà de nos frontières',  
le Commissaire Katainen**

'diplomatie économique' globale c'est-à-dire 'l'utilisation de tous les leviers que nous avons pour promouvoir nos propres intérêts économiques au-delà de nos frontières'.<sup>7</sup> Le premier objectif est d'enlever les obstacles au commerce et à l'investissement. Mais puisque la plupart de ces obstacles se trouvent non pas aux frontières, mais derrière celles-ci, 'notre action économique externe doit donc miser sur la politique régulatrice'. L'UE s'efforcera donc de faire lever les barrières tarifaires et non tarifaires des pays tiers.

Seuls deux discours prononcés lors des rencontres du CESP sont publics. Katainen a ouvert les

5. *Cela ressort du monitoring fait par Corporate Europe Observatory des leaders de l'UE. Voir par exemple les investigations de CEO au sujet d'entretiens entre la banque d'investissement Global Sachs et des membres du cabinet-Katainen : [http://www.asktheeu.org/en/request/meeting\\_between\\_cabinet\\_of\\_commi](http://www.asktheeu.org/en/request/meeting_between_cabinet_of_commi)*

6. *La source de cette thèse semble être cette étude : Fouré, Jean & Bénassy, Agnès & Fontagné, Lionel, The Great Shift: Macroeconomic projections for the world economy at the 2050 horizon, CEPII Working Paper, n°2012-3, France février 2012.*

7. *Vice-president Katainen's speech 'Prospérité and Economic Diplomacy' at the EPSC seminar, Bruxelles, le 26 février 2016.*

débats, l'ex-Premier ministre suédois Carl Bildt les clôture. Bildt voit des opportunités dans l'économie des data, qui représenterait la moitié de 'la valeur créée dans l'économie mondiale en 2015', selon une étude finlandaise. Pas de protectionnisme, mais un internet libre et ouvert, dit Carl Bildt.<sup>1</sup>

## À qui la compétence: l'UE ou les États ?

Tous les acteurs ne disposent pas d'un vrai appareil diplomatique pour défendre leurs intérêts économiques à l'étranger. Ceci est le cas des milliers de petites et moyennes entreprises européennes (PME). Bon nombre d'entre elles se font donc représenter par les Chambres de Commerce européennes. Ce lobby plaide nettement pour que la diplomatie économique ait sa place dans la stratégie de politique étrangère de l'UE. Cela ressort sans équivoque de certains de ses messages.<sup>2</sup> Sur le fond, il trouve par contre que chaque niveau a sa fonction, les États pour la promotion du commerce, l'UE pour la politique commerciale, et que les deux doivent se renforcer mutuellement. 'Plus de diplomatie économique intensifiera les flux commerciaux internationaux entre les entreprises', estiment les Chambres. Et finalement, ce sont les chiffres d'affaires qui comptent.<sup>3</sup>

Certains États membres ne partagent pas cet avis. Au Royaume-Uni, la Haute Chambre du parlement a organisé de nombreux entretiens avec des experts pour participer à la consultation de Federica Mogherini. Son rapport final se limite aux questions de sécurité. Il met clairement les États membres en avant comme les premiers protagonistes dans ce domaine-là. Mais les Lords reconnaissent que

1. Bildt, Carl, *Concluding remarks, Seminar Economic Diplomacy and Foreign Policy, European Policy Strategy Centre, Bruxelles, le 25 février 2016.*

2. Ce tweet du 3 mars 2016 en est un exemple : « *European Economic Diplomacy must be part of new EU Foreign Policy strategy* »

3. *As trade promotion is a competence of the Member States, any action that is taken by the EU should respect the principle of subsidiarity. When assessing a measure, the EU should refer first to those Member States that offer the most extensive set of services and dispose of the biggest international network. Trade policy, on the other hand, is a competence of the EU. The EU and Member States should leverage each other's strengths and synergize in order to establish a closer linkage between both policy fields.*, in : *European Economic Diplomacy. Position Paper, EuroChambres, février 2015.*

l'économie et la politique extérieure sont étroitement liées. La crédibilité de l'UE provenait de sa force économique, écrivent-ils, mais cette crédibilité est mise en cause par la crise de l'Euro zone et les bas niveaux de croissance économique.<sup>4</sup>

Dans leurs réponses écrites, 'Londres' puis Bruxelles' prennent acte de ce rapport. Le gouvernement de Londres saisit l'opportunité et y lit la reconnaissance que ce sont les États membres qui dynamisent la politique étrangère de l'UE.<sup>5</sup> Federica Mogherini pour sa part rappelle la logique principale de la Stratégie globale : elle doit refléter le rôle et l'aspiration de l'Union européenne comme acteur global. 'Global, aussi dans le sens d'englobant', écrit Mogherini, 'pour aider l'UE à mieux utiliser l'éventail d'outils et d'instruments à sa disposition'. Mais elle répète le principe évoqué ci-dessus par le Commissaire Katainen : pour promouvoir les intérêts et les valeurs de l'UE, il faut réglementer davantage et en partenariat avec d'autres et 'avec les États-Unis en particulier'.<sup>6</sup> On peut deviner son arrière-pensée : réglementer davantage (avec les Américains) et niveler le terrain de jeu, pour généraliser le libre échange, le dogme des entreprises européennes.

## Europe bipolaire

La bipolarité Union/États membres revient constamment. Elle est présente dans le chef des Pays-Bas. En ce premier semestre 2016, ce pays assure la présidence du Conseil des ministres européen. En 2015, son ministre des Finances, Jeroen Jsselbloem dirigeait la croisade contre le gouvernement progressiste de la Grèce pour lui imposer l'austérité radicale. À la fin de cette même année, le Premier ministre Marc Rutte conduisait l'UE à un marchandage sans précédent avec la Turquie au sujet des réfugiés de Syrie et d'Iraq. On devait donc s'attendre à une présidence active pendant laquelle La Haye allait marquer des points.

Les Pays-Bas ont entrepris une réforme de leur diplomatie (traditionnelle) en 2011 à l'instigation du

4. Le rapport a été publié en ligne : <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/ldcom/97/9702.htm>

5. Lettre de David Lidington, Minister for Europe, à Lord Tugendhat, Chairman of the EU External Affairs Sub-Committee-House of Lords, 15 avril 2016.

6. Lettre de Federica Mogherini, High representative & Vice-President of the European Commission, à Lord Tugendhat du House of Lords, 21 mars 2016

## Diplomatie économique : une boîte à outils bien remplie

Le terme d'asymétrie est dérisoire lorsqu'on compare la capacité diplomatique de la Bolivie avec les moyens déployés par l'Union européenne (UE). Ceci n'est pas une asymétrie, c'est une démonstration de force. Le service d'action extérieure déploie des centaines de fonctionnaires et de diplomates dans ses délégations (ses 'ambassades') partout dans le monde. Un diplomate d'un pays andin estime qu'environ 70 personnes travaillent à la délégation de l'UE à La Paz, plus qu'à l'ambassade des États-Unis en Bolivie. Les pays 'tiers' se voient donc encerclés par une gigantesque machine. Ce géant dispose d'une énorme 'boîte à outils' et œuvre simultanément sur différents plans pour ouvrir les marchés de ses 'partenaires'.

L'UE a tout d'abord des relations bilatérales avec la Bolivie. Les deux parties tiennent annuellement des Dialogues à Haut Niveau depuis 2011, le premier à La Paz, le deuxième en novembre 2012 à Bruxelles, ainsi de suite. La Bolivie a voulu se libérer pas à pas du paternalisme européen. Au début, la délégation de l'UE venait aux rencontres avec des textes pré-rédigés auxquels la Bolivie ne pouvait guère apporter de modifications. Les communiqués des deux premiers dialogues étaient donc écrits par la main de 'Bruxelles'.

Mais la Bolivie tient à sa souveraineté. Les Dialogues de 2013 et 2014 se sont conclus sans accord et n'ont pas été scellés par des communiqués. La Bolivie a ainsi entre autres écarté la proposition européenne de créer un registre des activités extractives, malgré la promesse faite quelques mois plus tôt par le Commissaire européen Piebalgs d'accorder 281 millions d'euros d'aide à la Bolivie. Fin 2013 apparaissait un autre point de rupture : l'UE voulait manifestement étendre le Dialogue au commerce et à la politique, tandis que le gouvernement bolivien ne voulait parler que de coopération.

La diplomatie européenne dispose d'une panoplie de ressources et d'outils, de la caresse au bâton, pour réaliser ses intentions. Aux expériences centenaires en diplomatie des puissances européennes (les anciennes puissances coloniales) s'ajoute l'envergure de son appareil qui lui assure une présence dans tous les pays d'Amérique du Sud. L'UE parvient à contourner les résistances de pays individuels. Quand une action échoue sur le plan bilatéral, l'UE la renouève sur le plan régional. Elle exerce par exemple des pressions via son accord avec la Communauté andine (CAN), une entente créée en 1969 et constituée aujourd'hui de la Bolivie, l'Équateur, le Pérou et la Colombie (le Venezuela a quitté la CAN en 2006).

'Leur objectif', nous dit un diplomate, 'est toujours que les biens de consommation et les capitaux européens entrent chez nous, et qu'ils nous prennent ce dont ils ont besoin. A cette fin, l'UE a par exemple promu l'économie verte. Mais nous l'avons écartée, parce qu'elle va à l'encontre de nos propositions par rapport au changement climatique. Comment peut-on résoudre la crise capitaliste avec des propositions capitalistes ?'

Il reste d'autres champs de bataille. En 2011 l'Union européenne a adopté le Programme pour le Changement, sa nouvelle politique d'aide à l'étranger. Son premier principe est que la Commission européenne applique dorénavant la 'différentiation' pour exclure certains pays de ces aides, car 'trop développés'. La Commission peut accorder une période de transition aux exclus à condition que ceux-ci se conforment à des exigences d'ordre politique. La Colombie a ainsi dû avancer avec la pacification après une longue guerre civile, le Pérou a dû maîtriser les conflits autour des mines à ciel ouvert.

Vient finalement l'arme pernicieuse du système de préférences généralisées (SPG). Ce système permettait aux pays associés d'exporter leurs biens sans devoir payer de taxes douanières pour pénétrer le marché de l'Union européenne. Fin 2013, l'UE annonçait que l'Équateur serait exclu du SPG à partir de 2015. La raison: la Banque mondiale avait reclassé ce pays parmi les 'pays à revenu intermédiaire'. Il ne pourrait donc plus profiter des préférences commerciales vis-à-vis de l'UE. L'Union obligeait ainsi l'Équateur à suivre le Pérou et la Colombie, deux autres membres de la Communauté andine, vers la signature d'un Accord de libre-échange avec l'UE (afin de pouvoir toujours bénéficier de l'accès au marché européen).

Et la Bolivie ? Ce pays était et est évidemment aussi menacé du fait que l'UE a changé les règles du SPG. Pour être bénéficiaire de ce système, un pays doit ratifier pas moins de 27 conventions internationales. En cas de non-respect de l'un ou l'autre élément d'une convention, un pays peut être exclu. La nouveauté est que la Commission européenne peut immédiatement procéder à une exclusion temporaire, tandis que sous l'ancienne réglementation elle menait d'abord une enquête. Or, l'obligation de respecter chaque détail de l'ensemble de ces 27 conventions est hors d'atteinte pour n'importe quel pays. Dans le cas de la Bolivie, l'UE a aisément trouvé des dossiers qui n'étaient pas en ordre, qu'il s'agisse du travail de mineurs, des feuilles de coca (un stupéfiant !) ou des droits de l'homme, et a transformé chaque dossier en moyen de pression pour sa diplomatie économique... qui remplit davantage sa boîte à outils. (R.C.)

ministre Koenders.<sup>1</sup> En 2013 une étude constate que la diplomatie économique des Pays-Bas en Amérique latine est bien effective. Sa définition : l'utilisation des relations et de l'influence du gouvernement pour promouvoir les intérêts commerciaux d'(un groupe d') entreprises dans un pays étranger. Cette étude a été commandée par le ministère de l'Économie. Elle montre en premier lieu que grâce à la diplomatie économique des Pays-Bas, les entreprises néerlandaises prennent des positions dans les ports et le secteur maritime au Brésil. L'étude constate aussi un lien direct entre l'intensité de la diplomatie économique des Pays-Bas et les volumes exportés par ses entreprises vers l'Amérique latine. La diplomatie économique des Pays-Bas semble donc atteindre son objectif qui est de 'surmonter des barrières et de créer des opportunités en faisant usage des relations publiques et de l'influence'.<sup>2</sup>

La Haye a même nommé un Envoyé Spécial

**'Grâce à la diplomatie, nos entreprises néerlandaises prennent des positions au Brésil', le gouvernement des Pays Bas en 2013**

des Ressources Naturelles, le prince Jaime de Bourbon Parme dont une des premières tâches a été d'assurer des livraisons en métaux critiques (entre autres des 'minerais de conflit' de la RD Congo) à l'industrie électronique de son pays, et en l'occurrence à la transnationale Royal Philips.<sup>3</sup> Dirk-Jan Koch succèdera en 2014 à Jaime de Bourbon Parme. Leurs missions sont souvent légitimées par un discours humaniste.

Mais ils ne dissimulent pas leurs objectifs. Ceux-ci sont mercantilistes. Pour en donner un exemple : en février 2016 Koch vend les expertises dans la gestion des eaux de son pays aux grandes entreprises minières. Elles sont rassemblées à Cape Town en Afrique du Sud pour la Mining Indaba, leur foire annuelle. Koch fait expressément allusion à une catastrophe environnementale, arrivée peu avant au Brésil, qui a fortement discrédité des entreprises transnationales.<sup>4</sup> Koch sympathise avec elles et tourne en même temps ce désastre en... 'opportunité'.<sup>5</sup>

Dans le cadre de sa présidence de l'UE, le gouvernement néerlandais décide de mettre à l'agenda la thématique des matières premières et commande d'autres études pour préparer le terrain. Une étude de janvier 2016, intitulée 'Les matières premières dans l'économie des Pays-Bas' (sponsorisée par le ministère de l'Économie) dit explicitement que le pays est incapable de résoudre sa sécurité d'approvisionnement à lui seul. Pour ce, il compte sur l'Europe des 28. Autre conclusion : l'Initiative des Matières Premières de la Commission européenne doit être élargie. Cette Initiative se limite aux matières premières non énergétiques et non agricoles, mais pour La Haye, elle devrait dorénavant inclure tous les matériaux organiques.<sup>6</sup>

Le gouvernement néerlandais se propose de faire accepter cette 'vision' par ses pairs à une conférence en avril 2016. Des orateurs français et allemands y prennent la parole. Ils représentent aussi bien leurs gouvernements que leurs milieux d'affaires.<sup>7</sup> Ces deux milieux se concertent et se fréquentent en permanence, une autre caractéristique de la nouvelle diplomatie économique. On les retrouve d'ailleurs dans un autre mécanisme proposé par La Haye et adopté le 12 mai par une 'tripartite'

4. *Water and mining, disasters & opportunities. The Dutch approach, Dirk-Jan Koch, Special Envoy Natural Resources Netherlands Government, Cape Town, 12 février 2016.*

5. Voir aussi la vitrine : <http://www.dutchwatersector.com/>

6. *Materials in the Dutch economy. A vulnerability analysis, TNO report | TNO, janvier 2016.*

7. Sont annoncés pour la France : Rémi Galin du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie et Laurent Corbier de l'entreprise extractive Eramet ; et pour l'Allemagne, Thomas Gäckle du ministère des Affaires économiques et Eva Stollberger de la fédération patronale BDI. *Towards a reinforced Raw Materials Initiative. Strengthen Better Information on Security of Supply of Raw Materials'. Invitation à la conférence, La Haye, 22 avril 2016.*

1. *Executive summary of a letter to the House of Representatives entitled 'Modernising Dutch diplomacy – a timeless profession remodelled for today', avril 2011.*

2. *An evaluation of Dutch economic diplomacy in Latin America. Economic diplomacy in practice, IOB Study no. 385, octobre 2013.*

3. Pour plus d'information sur cette multinationale, voir le site Mirador à l'adresse : <http://www.mirador-multinationales.be/secteurs/mixte/article/philips>

de partenaires. Il s'agit du Partenariat européen pour les minerais responsables. Ce mécanisme est copié d'un programme qui existe aux États-Unis, dans lequel des entreprises et le gouvernement se sont associés pour œuvrer pour une exploitation 'respon-

**Les gouvernements et les milieux d'affaires se concertent et se fréquentent en permanence**

sable' des minerais, surtout dans les zones de conflit. Le Partenariat proposé par les Pays-Bas est soutenu par les États-Unis, le Royaume uni, des ONG's (IPIS et Solidaridad) et les entreprises Philips et Intel, les deux actives dans le secteur de l'électronique.<sup>1</sup>

Ici se déploie donc une double logique. D'un côté un État membre qui fait opérer un vrai lobby public pour les intérêts de ses grandes entreprises privées, et de l'autre, il se tourne vers le niveau européen s'il le sent plus efficace.

**Pendant ce temps-là, à Lampedusa...**

Pendant que la consultation suit son chemin, Federica Mogherini voyage sans cesse et rencontre des personnes importantes. Il est bien évident qu'ils parlent de sécurité et de politique étrangère. Les hashtags sur Twitter parlent d'eux-mêmes : #Syria #Libya #Ukraine #Yemen #Turkey #Russia #Iran #MiddleEast #Kosovo #EUTM #Mali... Mogherini publie régulièrement les discours tenus lors de ces ren-

**Mogherini : 'Nous savons que la politique étrangère européenne est importante pour les entreprises européennes'**

contres sur son blog.<sup>2</sup> Elle parle aussi abondamment d'affaires. Voici un petit échantillon de ses communications de mars et d'avril 2016.

1. Innovative European partnership to stimulate responsible mineral trade, communiqué de presse de la présidence néerlandaise de l'UE, le 13 mai 2016.  
2. <http://www.federicamogherini.net/?lang=en>

Le 2 mars Mogherini est en visite en Azerbaïdjan. Avant de rencontrer le président, elle s'entretient avec le consortium qui construit un pipe-line, le Southern Gas Corridor. Puisque ce projet est 'crucial pour la sécurité énergétique de l'Europe', déclare Mogherini, il est crucial aussi 'de renforcer la coopération avec les pays qui y prennent part'.<sup>3</sup>

Le lendemain Mogherini prend la parole devant une réunion de Business Europe, le lobby des patrons. Son discours, intitulé 'Une politique étrangère pour la croissance européenne' est une nette promesse au milieu des affaires. Mogherini : 'Nous savons que la politique étrangère européenne est importante pour les entreprises européennes'.<sup>4</sup>

Cette position «pro affaires» est reconfirmée de réunion en réunion. Vis-à-vis du Maroc, Mogherini déclare que l'accord de pêche conclu avec l'UE doit être maintenu. Elle s'oppose donc à la Cour européenne de justice qui a cassé cet accord parce que le Maroc occupe illégalement le Sahara occidental et ses eaux territoriales riches en poissons.<sup>5</sup> Prochaine étape du périple : l'Argentine, où Federica Mogherini retrouve le nouveau président néo-libéral Mauricio Macri, et où elle reçoit aussi des investisseurs Européens. Elle leur dit que 'l'Europe est prête à renouer avec une relation historique (avec l'Argentine – ndr) interrompue pendant trop longtemps'.

Le 15 avril Mogherini se trouve d'abord sur le porte-avions Cavour (de la force navale européenne) et ensuite sur l'île de Lampedusa, destination tragique de milliers de migrants clandestins africains. La Haute Représentante est heureuse (ses mots), puisqu'ici 'l'Europe montre le meilleur de soi'. Elle ne s'interroge pas sur les raisons qui poussent ces migrants à risquer leur vie en haute mer. Cela n'entre pas dans son analyse. •

3. Mogherini, Federica, *Returning from Azerbaijan and Armenia*, blog 2 mars 2016

4. Mogherini, Federica, *Foreign policy for European growth. Speech at a Business Europe dinner event in Brussels*, le 3 mars 2016.

5. *Statement by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the press point with Mr Salaheddine Mezouar, the Moroccan Minister for Foreign Affairs and Cooperation*, 4 mars 2016.

# L'Union européenne entre intérêts et valeurs

Gérard Karlshausen, Conseiller auprès de la Confédération européenne des ONG et enseignant à l'IHECS (master en communication politique européenne)

**L'**Union européenne, tant dans ses documents fondateurs que dans ses déclarations, fait abondamment référence aux valeurs de démocratie, de justice sociale et de promotion des Droits humains. Mais face à la défense de ses intérêts dans le monde, a-t-elle vraiment la volonté et les moyens de traduire dans ses politiques de si louables intentions ?

En mai 2015, Emily O'Reilly, Ombudsman<sup>1</sup> de l'Union européenne (UE), demande formellement à la Commission d'évaluer au plus vite l'impact sur les droits humains qu'aurait la conclusion de l'accord commercial en projet avec la République du Vietnam. La Commission rejette cette pétition et l'accord est conclu en décembre dernier.

Or, mener une étude d'impact préalable à la signature de cet accord était pour l'Ombudsman une mesure indispensable pour que soit respecté l'article 21 du traité de Lisbonne qui stipule que: « L'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde: la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international. »<sup>2</sup>

1. Le Médiateur européen procède à des enquêtes sur des cas de mauvaise administration dans les institutions et organes de l'Union européenne à la demande de citoyens ou résidents dans l'UE. Les entreprises, associations ou autres organismes ayant leur siège statutaire sur le territoire de l'Union peuvent également présenter une plainte au Médiateur. Pour en savoir plus : <http://www.ombudsman.europa.eu/home/fr/default.htm>  
2. Voir le texte du traité : [http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties\\_fr.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_fr.pdf)

Cette passe d'arme entre l'Ombudsman et la Commission ne fait que refléter une difficulté permanente à laquelle se heurte l'Union européenne : celle de mettre en cohérence le respect des principes qui la fondent et la défense de ses intérêts dans un monde marqué par de violentes compétitions politiques et économiques.

Dans ses relations avec le reste de la planète, l'UE ne cesse de mettre en avant les principes démocratiques et en faveur des droits humains. Ceux-ci seraient une plus-value face au réalisme d'autres acteurs tels les États-Unis, voire des pays dits émergents comme les BRICS (Brésil, Russie, Inde et Chine). Pourtant, au moment de défendre les intérêts de ses membres et de leurs entreprises, ces beaux principes ne semblent pas toujours peser de tout leur poids. Des contradictions qui émeuvent de façon croissante des forums citoyens aux quatre coins du monde. Dans le Sud, l'image d'une UE offrant un visage alternatif au cynisme ambiant en ressort écornée.

Ainsi, les pressions exercées sur les pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique) pour qu'ils signent avec l'UE des APE (accords dits de « partenariat économique », mais qui sont surtout des accords de libre-échange défavorables aux plus faibles) ont terni la réputation européenne au sein de la société civile africaine. L'Accord de Cotonou qui lie les ACP à l'Europe, et dont ces accords représentent spécifiquement le volet commercial, regorge de références aux Droits humains, au partenariat, au respect mutuel ... Mais si, au final, l'Europe se comporte comme d'autres grandes puissances, pourquoi se préoccuper de ces valeurs ? Pourquoi ne pas traiter plus intensément avec les Chinois, les Américains ou les Brésiliens ... qui ne s'embarrassent guère de grands principes lorsqu'il s'agit de faire des affaires ? Un raisonnement

qui repose autant sur un ressenti parfois exacerbé que sur des faits malheureusement établis.

L'UE commence à s'inquiéter de ce déficit d'images qui traduit un manque de cohérence dans ses approches. Et ceci, d'autant plus que ses propres citoyens partagent de façon croissante les critiques qui se multiplient dans le Sud.

On en voudra comme autre exemple, la récente déclaration de la Commission sur « le Commerce pour tous »<sup>1</sup>. Préoccupée notamment par les vagues croissantes d'opposition à la conclusion d'un accord de libéralisation commerciale avec les États-Unis (connu sous son acronyme anglais de TTIP), la Commissaire européenne au Commerce, Mme Cecilia Malmström, y écrit : « qu'il est essentiel que le processus d'élaboration des politiques soit transparent et que le débat s'appuie sur des faits. L'élaboration des politiques doit répondre aux préoccupations des citoyens concernant le modèle social de l'UE. La Commission doit poursuivre une stratégie qui bénéficie à l'ensemble de la société et encourage les normes et les valeurs européennes et universelles, à côté des intérêts économiques fondamentaux. Pour ce faire, elle doit davantage mettre l'accent sur le développement durable, les droits de l'homme, la lutte contre l'évasion fiscale, la protection des consommateurs et le commerce équitable et responsable. »

## Incohérences tous azimuts

Mais cette cohérence, qui ne concerne d'ailleurs pas que les politiques commerciales et d'investissement, est-elle un objectif réaliste ? La Commission est loin d'être la seule actrice concernée par cette problématique. Elle est, d'une part, sous surveillance des États membres, jaloux de leurs prés carrés et leurs propres intérêts sur la scène internationale. Elle est aussi sous la pression de milliers de lobbyistes représentant en majorité les intérêts des grands acteurs financiers et économiques pour la plupart desquels il n'y a pas photo : gagner de l'argent vaut tous les beaux principes du monde. Les incohérences ne tombent pas du ciel. Elles procèdent souvent des intérêts en compétition entre acteurs privés ou entre États membres.

1. Voir : [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc\\_153879.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153879.pdf)

Prenons un autre exemple : les pressions exercées sur la République Démocratique du Congo en vue qu'elle adapte, au détriment de ses petits paysans, une attitude plus accueillante pour les investisseurs internationaux. En 2011, ce pays avait adopté une législation défendant les populations vivant de l'agriculture vivrière. Son article 16, vilipendé par les cercles d'investisseurs, visait à protéger les paysans des phénomènes d'accaparement des terres, trop répandus sur le continent. En 2012, le ministre belge des Affaires étrangères demanda ouvertement la révision de cette législation pour la rendre plus « amicale » envers les investisseurs. L'Allemagne mit la même condition à l'octroi d'une aide destinée à soutenir l'agriculture. Ces pressions entraînèrent une réorientation de la politique congolaise vers des priorités plus compatibles avec les intérêts de l'agro-industrie<sup>2</sup>.

Cet exemple n'est qu'un des multiples indicateurs soulignant l'absence de cohérence entre les diverses politiques européennes. Dans de nombreux documents officiels<sup>3</sup>, l'UE a replacé en tête de ses priorités de coopération au développement le soutien à l'agriculture, et plus particulièrement à la production à petite échelle. On pourrait s'attendre à ce que ses autres engagements (par exemple en matière de commerce international, de politique agricole commune ou d'investissements en zones rurales) s'adaptent à cette vision dans le cadre de sa volonté déclarée de construire une cohérence de toutes ses politiques en faveur du développement. Un principe inscrit jusque dans le traité de Lisbonne dont l'Article 208 demande à l'Union de tenir compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement.<sup>4</sup>

2. Sur cette question et d'autres analyses concernant les contradictions entre politiques d'investissement et de développement, voir : *Investing for development ? CONCORD Policy paper* : [www.concordeurope.org](http://www.concordeurope.org)

3. Par exemple le FSPF de 2010 : *Eu policy framework to assist developing countries in addressing food security challenges*

4. La cohérence des politiques en faveur du développement fait partie des préoccupations actuelles de l'UE et fut notamment réaffirmée par le Conseil des Affaires Étrangères de novembre 2013. (Voir à ce propos : [https://ec.europa.eu/europeaid/policies/coherence-des-politiques-au-service-du-developpement\\_fr](https://ec.europa.eu/europeaid/policies/coherence-des-politiques-au-service-du-developpement_fr).) Il s'agit de veiller à ce que, tant au niveau des États membres que des institutions européennes, aucune politique ne nuise aux objectifs de développement. La Commission doit publier tous les deux ans un rapport sur les mesures qu'elle prend à cet effet. Mais, comme le montrent de nombreuses études de Concord

Mais les contradictions que manifeste l'UE entre défense de ses valeurs et défense de ses intérêts vont bien au-delà du champ de la cohérence entre commerce/investissement et développement. Diplomatiquement, il est en général de bon ton de fermer les yeux sur de graves manquements aux Droits humains lorsque les intérêts sécuritaires ou commerciaux de l'Union sont en jeu. On ne reviendra pas ici sur l'accord passé entre l'UE et la Turquie visant à contenir le flux des réfugiés qui veulent gagner l'Europe. Cet accord multiplie les coups de canifs dans les valeurs que celle-ci prétend défendre. Mais faut-il s'en étonner alors que dès décembre 2003, le Conseil de l'UE adoptait un document de Javier Solana, haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune de l'époque, intitulé « Une Europe sûre dans un monde meilleur » Celui-ci prônait déjà une intervention plus active dans les crises qui menacent la sécurité de l'UE, en utilisant l'« ensemble des instruments en matière de gestion des crises et de prévention des conflits (...) y compris des actions au plan politique, diplomatique, militaire et civil, commercial et dans le domaine du développement ».1 Notons que la nouvelle haute représentante, Mme F. Mogherini se propose de revoir cette année la stratégie globale de l'UE pour les politiques étrangères et de sécurité. Concord, la Confédération européenne des ONG, constate dès à présent avec inquiétude que le projet discuté au sein des Institutions européennes repose trop sur une vision étroite de la sécurité qui ignore les liens entre les défis posés par cette dernière et les objectifs de développement.

## Sécurité et Droits Humains ne font pas toujours bon ménage

Dans ses rapports avec l'Amérique centrale, l'UE (qui est liée à cette dernière par un accord d'association en voie de ratification) met également et de façon croissante en exergue les questions de sécurité. Certes, lutter contre la violence endémique qui endeuille cette région mérite une coopération renforcée, car les populations locales en sont les premières victimes. Mais pour l'UE il s'agit aussi d'endiguer des circuits mafieux et des flux migratoires qui

(voir [www.concordeurope.org](http://www.concordeurope.org), rubrique « ressources » en tapant PCD), on est loin du compte.

1. Voir : <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIFR.pdf>

menacent sa propre sécurité. Ici encore, l'objectif serait légitime s'il n'amenait pas les Européens à fermer les yeux sur la passivité, voire la corruption, des autorités locales ainsi que sur le rôle joué par certaines entreprises dans la dégradation des Droits humains et les atteintes à la démocratie. Protection des ONG, des défenseurs des droits humains, des syndicalistes, des journalistes, approfondissements des normes sociales et environnementales indispensables pour encadrer les investissements notamment européens... ne progressent guère tandis que le volet commercial de l'accord poursuit son chemin...<sup>2</sup>

Ainsi va l'Europe. Depuis le début du siècle, l'UE intègre dans ses accords internationaux des références de plus en plus nombreuses à des valeurs telles que la promotion des Droits humains et le développement durable. Mais au moment de questionner des relations qu'elle veut avant tout profitables au commerce, à l'investissement et à la sécurité, que pèsent encore ces déclarations ? Un des premiers grands accords bilatéraux promus par l'UE, celui avec le Mexique conclu en 2000, comportait déjà une clause dite « démocratique » liant l'opérationnalisation des relations entre les partenaires avec le respect par ceux-ci des Droits humains. Plus de 15 ans après sa signature, et alors qu'entre-temps, l'UE et le Mexique ont aussi conclu une alliance stratégique qui implique un dialogue politique de haut niveau, le bilan reste faible. Pour les institutions européennes, pas question de questionner l'accord même devant les pires manquements aux Droits humains... Comme nous le déclarait dernièrement une fonctionnaire du Service d'action extérieure : « la clause démocratique est comme une bombe atomique ; on la brandit, mais on peut jamais l'utiliser ; elle sert à renforcer le dialogue ». Soit. Mais avec quels résultats ? En attendant, les affaires vont bon train. Et la révision de l'accord avec le Mexique, prévue en 2016, devrait encore leur donner plus d'espace. Pourquoi ne pas profiter de cette révision pour rendre la clause démocratique plus opérationnelle ?

Les contradictions de l'UE se manifestent en de nombreux domaines, même si souvent elles mettent en jeu les mêmes piliers de sa politique

2. Voir notamment la résolution du parlement européen suite à l'assassinat de défenseurs des Droits humains au Honduras : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2016-0129+0+DOC+PDF+V0//EN>

étrangère : le commerce et la sécurité. Mais les tensions entre ceux-ci et ses valeurs affirmées peuvent concerner de nombreux domaines. Prenons l'intégration régionale. Favoriser le développement de blocs régionaux dans le Sud est un des objectifs avoués et légitimes des accords que l'Europe promeut avec presque toutes les régions du monde. Mais elle entend que l'intégration régionale se conforme aux intérêts de l'UE et de ses firmes.

Prenons l'exemple de la Communauté Andine des Nations (C.A.N.) avec laquelle l'UE a cherché à conclure un accord d'association. Elle était composée, à l'époque des négociations (2006) de quatre pays : deux dirigés par des gouvernements d'inspiration très libérale (Pérou et Colombie), deux autres (Équateur et Bolivie) qui proposaient des relations commerciales prenant plus en compte les asymétries économiques entre les régions ainsi que les facteurs sociaux et environnementaux.

Il est vrai que la CAN se trouvait à l'époque déjà affaiblie par le retrait du Venezuela. Mais, malgré leurs visions divergentes, les quatre gouvernements membres de l'alliance avaient convenu de négocier ensemble un accord adaptable à chaque réalité. Malheureusement, les exigences européennes en vue de libéraliser certains secteurs contribuèrent à briser cette belle, mais fragile unanimité. En 2012, des accords commerciaux furent signés séparément avec le Pérou et la Colombie. Dernièrement, l'Équateur, sous pression notamment de ses exportateurs bananiers, cherche à les rejoindre malgré les multiples précautions oratoires de son président. D'intégration régionale, il n'est plus guère question...

## Vers un retour aux valeurs ?

Soyons de bon compte : les institutions européennes ne sont pas toujours sur la même longueur d'onde. Ainsi en est-il de l'ombudsman cité dans l'affaire vietnamienne ci-dessus. Ainsi en est-il parfois du parlement européen qui conteste certaines options de la Commission. Sur des thématiques comme les Droits humains ou le respect de la Démocratie et de l'État de Droit, les alliances en son sein ne recourent pas toujours les clivages politiques traditionnels. Apparaissent ainsi des dynamiques inédites qui questionnent les intérêts défendus par la

Commission et le Conseil. Même si son poids est surtout moral, le Parlement suscite des missions d'étude dans les régions problématiques et produit des rapports qui ont parfois le mérite de ramener les valeurs au sein de débats trop pragmatiques.<sup>1</sup>

Tel est aussi le rôle de la Cour de justice européenne (CJUE) comme l'atteste l'affaire suivante : en décembre 2015, elle a annulé la décision du Conseil ouvrant la voie à un nouvel accord de libéralisation commerciale avec le Maroc et cela, sur requête du Front Polisario. Ce mouvement défend le peuple sahraoui dont le territoire est occupé illégalement par le Maroc. La CJUE a rendu son verdict en expliquant que l'UE n'avait pas réalisé d'étude d'impacts sur les retombées négatives que pourrait avoir l'accord sur la population du Sahara occidental.

Le Conseil, mené par des pays comme la France et soutenu par la Commission européenne, a introduit un recours contre ce verdict, estimant que le Maroc est un partenaire stratégique clé et un havre de stabilité digne du soutien de l'UE dans une région africaine hautement instable. Aucun État membre ne veut donc compromettre cette relation.<sup>2</sup> La cour s'est placée du côté des valeurs. La Commission et les États membres du côté d'une real politique qui donne priorité aux intérêts commerciaux et sécuritaires de l'Union.

Tout ceci nous amène finalement à nous poser une question cruciale : dans le contexte d'un monde où plus que jamais l'argent est roi, où commerce et investissements sont sacralisés, où les angoisses sécuritaires (souvent produites par les injustices socio-économiques) taraudent les citoyens : l'UE et ses États membres peuvent-ils agir différemment ? Ou dit plus précisément : l'attention qu'ils portent à la promotion des Droits humains, de la démocratie, d'un développement durable et équitable... ne se fait-elle pas nécessairement au détriment de leurs intérêts financiers, commerciaux et sécuritaires ? Répondre affirmativement serait cautionner la politique des petits pas actuellement en vigueur : interventions diplomatiques feutrées, refus de questionner fondamentalement les manquements des

1. Voir par exemple les articles 10 et 11 de la résolution sur le Honduras mentionnée en note 2 ci-dessus et qui cherchent à replacer le respect des populations et les Droits humains au centre des accords que l'UE a avec ce pays.  
2. Source : euractiv 16 mars 2016

partenaires commerciaux et des alliés politiques, écoute attentive des lobbies économiques et financiers, utilisation de la société civile comme moyen de pression, mais sans réelles remises en cause des politiques. Avec un sentiment croissant de régression démocratique et d'impasse sociale. C'est notamment le constat dressé par les mouvements populaires latino-américains lors de leurs congrès tenus début avril à Montevideo. Ils soulignent le recul imminent des processus démocratiques mis en place durant les dernières décennies dans le continent et l'urgence d'une intégration croissante des peuples afin de défendre la démocratie et de freiner les Traités de libéralisation commerciale... vus comme instruments de régression sociale.

Pour sortir des gesticulations constantes cherchant souvent en vain à concilier valeurs et intérêts, il faudrait un courage politique accru, une approche novatrice qui propose aux peuples du monde (et d'abord à ceux d'Europe) un autre modèle de développement plus compatible avec une réelle promotion des Droits humains, de la participation citoyenne, de la justice sociale. Un modèle qui, à court terme, bouleverserait sans doute les relations internationales, mais qui imposerait progressivement l'Europe comme une alternative en phase avec ce qu'exige l'avenir du monde et ce qu'attendent la plupart de ses habitants.

L'UE et ses membres ne semblent pas prêts actuellement à s'engager dans cette voie. Au contraire, ils paraissent condamnés à multiplier les politiques contradictoires et les incohérences qui braquent contre eux de plus en plus de citoyens du monde sans apporter de solutions durables aux défis de la planète.

Intérêts et valeurs peuvent se conjuguer, mais pas sur le chemin emprunté aujourd'hui. Il faudra remettre la politique et la primauté des valeurs fondamentales au centre des processus décisionnels plutôt que d'aduler dogmatiquement le commerce, l'investissement à l'étranger et la finance comme piliers du développement. À long terme, même ces politiques et, en général, la construction européenne auraient tout à gagner d'un monde plus juste et pacifique qu'elle aurait contribué à promouvoir. •

# À qui profite la stratégie commerciale européenne ?

Romain Gelin, Gresea

**L**a stratégie commerciale européenne est à replacer dans le cadre plus large de la politique économique de l'UE. « Stratégie de Lisbonne » et « Europe 2020 » constituent les deux mamelles de cette politique. Voyons en quoi consiste la stratégie commerciale, dans quelle mesure celle-ci peut être liée avec les deux stratégies précitées et quels en sont les principaux bénéficiaires.

La stratégie de Lisbonne<sup>1</sup> présentée en 2000 par le Conseil européen fixait le cadre de la politique économique de l'Union. Cette stratégie visait à « faire de l'UE l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale » à l'horizon 2010.

En 2005, un constat d'échec est dressé lors de la révision périodique de la stratégie de Lisbonne. Prenant acte du fait que les objectifs fixés en 2000 ne seraient pas atteints à l'échéance de 2010 (croissance annuelle de 3%, 3% du PIB consacré à la R&D, 70% de taux d'emploi global de la population...), la stratégie est réorientée: la compétitivité et l'emploi deviennent les priorités affichées de l'UE.

La stratégie « révisée » à mi-parcours se concentre dès lors sur « la croissance économique et la compétitivité des entreprises dans une économie mondialisée ». De nouveaux objectifs sont fixés, sans échéances précises cette fois-ci:

- rendre l'UE plus attrayante pour les investisseurs et les travailleurs en développant le marché intérieur,

1. Lire H.Houben (2010), *La stratégie de Lisbonne : attention chute d'emploi*, Gresea. <http://www.gresea.be/spip.php?article24>

- encourager la connaissance et l'innovation en améliorant l'investissement dans la recherche et le développement, créer des emplois plus nombreux et de meilleures qualités.

Pour cela, la Commission propose notamment de « moderniser » les systèmes de protection sociale « afin de créer un meilleur équilibre entre sécurité et flexibilité » ou encore d'« accroître la flexibilité des marchés du travail

pour aider l'Europe à s'adapter aux restructurations et à l'évolution des marchés »<sup>2</sup>. Notons que la crise de 2008 n'était pas encore survenue; pourtant des politiques d'austérité budgétaires visant à réduire les dépenses sociales étaient déjà encouragées, au motif de la compétitivité.

C'est donc un programme résolument libéral, concentré sur la capacité d'exportation des entreprises qui va être soumis aux Européens en 2005. Et pour rendre les entreprises « compétitives », il s'agira de jouer sur les salaires, la flexibilité des travailleurs et la baisse des cotisations sociales<sup>3</sup>. Ainsi, le secteur privé pourra créer des emplois. Mais une « Europe compétitive » sous-entend un cadre commercial adapté.

## Compétitivité et libre-échange

En appui à la stratégie de Lisbonne, la Commission européenne par l'intermédiaire de son commissaire au commerce (de 2004 à 2008), le britannique Mendelson, décrivait en 2006 sa stratégie,

2. Commission européenne, *Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne (2005)*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=URISERV:c11325&from=FR>

3. Qui équivaut à la baisse des recettes publiques (pour le financement de la protection sociale notamment) et à la hausse de l'endettement

pour ce qui est du « volet extérieur » des politiques de l'Union, dans le document « Une Europe compétitive dans une économie mondialisée »<sup>1</sup>, « Global Europe » dans sa version anglaise.

La priorité de la Commission sur le plan commercial est simple: « rechercher un accord multilatéral ambitieux » à l'OMC, dans le cadre des rounds de négociations de Doha<sup>2</sup>. Cette stratégie peut facilement se comprendre en lien avec celle décrite plus haut: permettre aux entreprises exportatrices un meilleur accès aux marchés étrangers, à moindre coût afin, ce qui aura in fine, selon la Commission, un effet positif sur l'emploi en Europe.

Le raisonnement dressé par le commissaire européen est le suivant: la croissance économique provient essentiellement de l'extérieur de l'UE. Afin de tirer parti de cette croissance - dans des domaines comme les services notamment, pour lesquels les entreprises européennes sont dominantes au niveau mondial - l'objectif central de la politique commerciale est de développer les échanges avec le reste du monde. La stratégie commerciale peut être résumée à cette phrase tirée de « Global Europe »: « Notre prospérité dépend des échanges ».

**La commission évoque deux exigences: mener des politiques internes «qui tiennent compte du défi concurrentiel extérieur», et s'assurer que les marchés du reste du monde soient ouverts.**

Afin d'atteindre les objectifs du traité de Lisbonne, le commissaire Mendelson évoque deux exigences:

- Premièrement, mener des politiques internes « qui tiennent compte du défi concurrentiel extérieur », c'est-à-dire mettre en œuvre au sein de l'UE des politiques en faveur des entreprises pour les rendre « compétitives » à l'international (réduire les « coûts » du travail par des baisses de

cotisations sociales et des politiques de modérations salariales...<sup>3</sup>).

- La seconde exigence est de s'assurer que les marchés du reste du monde soient ouverts aux investissements et aux entreprises européennes. Cela pour trois raisons : (i) ouvrir des marchés aux exportations industrielles et agricoles de l'UE (ii) accéder aux ressources naturelles indispensables à l'économie européenne (énergie, minerais...), (iii) développer de nouveaux secteurs de croissance (services, investissements, marchés publics...)

## Ouverture

Les liens entre l'ouverture commerciale et la croissance économique ont suscité de nombreux débats parmi les économistes. Entre la fin des années 1970 et la fin des années 1980, l'essentiel des études empiriques conclut à l'existence d'un lien causal positif entre les deux. Comme conséquence logique, les recommandations politiques incitent à l'ouverture commerciale<sup>1</sup>.

Mais ces politiques vont progressivement être contestées à la fin des années 1990, notamment pour leurs effets sur les pays en développement. Les mouvements altermondialistes se développent alors, remettant en cause le consensus de Washington et les projets de l'OMC.

Les études conduites dans les années 1970 et 1980 vont également être contestées sur leur méthodologie et la robustesse des indicateurs proposés. D'autres travaux, comme ceux menés depuis les années 1970 par l'historien de l'économie Paul Bairoch, qui épluche des décennies de données commerciales depuis le XIXe siècle, arrivent également à une conclusion différente. C'est la croissance qui engendre la progression du commerce et pas l'inverse : c'est parce qu'on produit plus qu'on va échanger plus. La CNUCED expliquera en 2004 que les PMA étaient « les pays qui se sont

1. Blancheton, B., « Ouverture commerciale, croissance et développement : malentendus et ambiguïté des débats. », 2004

3. Lire H.Houben, (2014), *La compétitivité, Késako? Gresea*, <http://www.gresea.be/spip.php?article1248> et B.Bauraind (2013), *Sortir du carcan compétitif*, Gresea, <http://www.gresea.be/spip.php?article1163>

1. COM(2006) 567 Final « Global Europe: competing in the world »

2. Le cycle de Doha est le 9e cycle de négociations commerciales depuis la seconde guerre mondiale, le premier depuis la création de l'OMC en 1995. Le cycle, débuté en 2001, devait initialement durer trois ans et aboutir à un accord sur la libéralisation des échanges, l'agriculture ou encore les droits de propriété intellectuels. Les négociations n'ont guère évolué depuis lors.

À en croire la Commission, le commerce serait un préalable à la production industrielle et à la croissance : c'est parce qu'on échange que l'on va pouvoir produire plus. Une position théoriquement et empiriquement discutable (voir encadré).

### Europe 2020 : Lisbonne bis

Faisant suite à la stratégie de Lisbonne, la stratégie Europe 2020 était lancée en 2010 : resucée de la première qui n'avait pourtant pas engen-

dré d'effets positifs pour l'économie européenne ni atteint les objectifs fixés.

La crise de 2008 était passée et la croyance en un retour rapide de la croissance dissipée. Du point de vue de la Commission et du Conseil européen, l'échec de la stratégie de Lisbonne est imputable à la crise et au fait que les mesures n'ont pas été menées à bien dans les différents Etats membres. L'objectif de la compétitivité et de l'ouverture effrénée des marchés pouvait donc être remis sur la table.

## commerciale et croissance économique

le plus modérément ouvert qui ont connu les meilleures performances ».<sup>1</sup>

Les arguments théoriques mis en avant par le courant libéral prétendent que l'ouverture crée une concurrence plus forte qui a pour conséquence la recherche des gains de productivité, l'innovation, etc. (approche ricardienne) et donc de meilleurs résultats en termes de croissance et d'emploi.

Hors des controverses théoriques, une série de facteurs entre en ligne de compte - comme la taille de l'économie (en termes de population), sa structure (orientée vers le secteur primaire, l'industrie ou les services), les revenus par tête, la localisation géographique (accès à la mer, insularité...), le niveau d'éducation par exemple - afin de déterminer l'intérêt de l'ouverture commerciale

La relation entre commerce et croissance ne semble donc pas mesurable si facilement. Les opposants au libre-échange ne prônent pas l'autarcie. Le protectionnisme est plutôt envisagé comme un phénomène graduel. Les partisans du protectionnisme mettent d'ailleurs en avant sa nécessité pour des industries naissantes ou certains secteurs clés comme l'agriculture. À l'inverse, l'ouverture n'est pas

gagé absolu d'une croissance supérieure. Elle ne profite en fait généralement qu'à certains secteurs de l'économie ou à certains types d'entreprises tandis que d'autres se retrouvent perdants..

La position européenne du libre-échangiste tous azimuts pose donc question. La volonté de conclure des accords de libre-échange avec des pays en développement sera donc généralement plus profitable à l'UE et à ses entreprises qu'à ses partenaires commerciaux. Ce qui semble contradictoire avec les déclarations de bonne intention sur le développement durable, inclusif ou la solidarité internationale.

Pour les accords avec des pays industrialisés, il faudra prendre chaque secteur séparément pour y voir les avantages et les inconvénients. Dans ce cas, c'est le caractère non transparent, ne faisant l'objet d'aucun débat public digne de ce nom qui semble le plus dérangeant. Les politiques qui découlent du parti pris selon lequel le libre-échange est le plus profitable sont celles de la compétitivité, de la mise en concurrence des travailleurs et de l'austérité. Ces dernières n'ont pas plus fait l'objet d'un consensus démocratique, le cas grec et le reniement du résultat du référendum sur le sujet en sont l'illustration la plus frappante. (R.G.)

1. *Ibid.*

Aussi, le commissaire européen au commerce, le Belge Karel De Gucht (2009-2014) persévéra sur la même voie que ses prédécesseurs. Avec un argument supplémentaire cette fois: celui de l'intérêt d'un commerce ouvert pour les consommateurs afin d'« accéder à une gamme plus vaste de produits à moindre prix »<sup>1</sup>. La compétitivité et l'ouverture commerciale sont toujours les solutions portées pour parvenir à la croissance et l'emploi.

**Bénéficiaire de la croissance des émergents, garantir l'accès aux ressources naturelles et matières premières et s'atteler à faire tomber les barrières commerciales**

Les recettes préconisées sont les mêmes: bénéficier de la croissance des émergents en augmentant les exportations des entreprises européennes, garantir l'accès aux ressources naturelles et matières premières et s'atteler à faire tomber les barrières commerciales persistantes (sur les droits de propriété intellectuelle (DPI), les marchés publics, les services et les investissements).

Le message est limpide et peut se résumer en ces quelques phrases tirées de la stratégie du commissaire De Gucht: « *La moitié du commerce mondial s'effectue aujourd'hui entre les filiales de sociétés multinationales qui commercialisent des biens et des services intermédiaires. [...] Afin de mieux répondre aux besoins des investisseurs de tous les États membres, le but sera d'intégrer la protection et la libéralisation des investissements dans les négociations commerciales en cours.* » Tout cela, rappelle la Commission, en encourageant les partenaires commerciaux de l'UE à s'engager dans le respect des droits de l'Homme, du travail et des standards environnementaux afin de « mutuellement renforcer » les politiques extérieures et commerciales de l'UE précise le commissaire au commerce.

## « Trade for all »

La nouvelle stratégie commerciale européenne présentée en octobre 2015 et portée par la commissaire au commerce, la Suédoise **Cecilia**

**Malmström**<sup>2</sup> s'intitule « *Trade for all* », « *Le commerce pour tous. Vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable* ». Derrière ce titre, la nécessité de répondre aux critiques qui visent la politique commerciale européenne et en particulier les accords négociés avec les États-Unis et le Canada, qui ne recueillent pas l'assentiment de l'opinion publique européenne.

La forme du document diffère légèrement de ce qu'on avait pu voir précédemment. L'attachement aux valeurs européennes, qui fondent la politique commerciale et d'investissement de l'UE, y est largement mise en avant, de même que la transparence<sup>3</sup>. La Commission renonce au mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États (RDIE ou ISDS en anglais) pour en faire revenir un autre par la fenêtre : celui du système juridictionnel pour les investissements (ICS, Investment court system). Un mécanisme légèrement différent de celui du RDIE puisqu'il inclut une Cour internationale des investissements. La crainte principale liée au RDIE n'est pas pour autant levée: le nouveau mécanisme permettra toujours aux investisseurs de poursuivre des États si une de leur politique venait à entrer en contradiction avec leurs activités.

Outre ces éléments de langage et la volonté non dissimulée de rassurer une opinion publique européenne de plus en plus réticente à la poursuite de ces accords<sup>4</sup>, nous retrouvons la même logique que celle promue par les commissaires précédents.

Une évolution remarquable tient à la teneur des accords négociés. Les accords de nouvelle génération<sup>5</sup> vont en effet plus loin que les simples discussions tarifaires: la sécurisation des droits de propriété intellectuelle, les services, les matières premières, la

2. COM (2015) 497 Final « *Trade for all. Towards a more responsible trade and investment policy.* »

3. *Alors que les négociations pour la plupart des accords commerciaux sont jalousement gardées secrètes*

4. *La Commission va même jusqu'à promouvoir le « commerce équitable » dans ce document. Pour la Commission, le libre échange est la forme la plus aboutie du commerce. Chaque agent est libre d'acheter et vendre à sa guise sur le marché, le commerce est ainsi loyal et équitable. Il ne s'agit évidemment pas du mécanisme visant à assurer des revenus décents aux agriculteurs du sud, mais bien de libre-échange.*

5. *Voir dans le dernier article l'accord avec la Corée du Sud ainsi que celui avec Singapour p. 46.*

1. COM(2010) 612 Final « *Trade Growth and World Affairs* »

protection des investissements, les marchés publics (transports, communication, dispositifs médicaux, produits pharmaceutiques) font désormais partie des discussions.

Le discours habituel sur les bienfaits de l'ouverture commerciale apparaît rapidement : 30 millions d'emplois sont soutenus par les exportations hors de l'UE, soit 1 emploi sur 7 affirme la Commission<sup>1</sup>. Le commerce est donc la voie à suivre.

Le commerce des services est également mis en avant : pour la Commission, ceux-ci représentent 70% du PIB et de l'emploi dans l'UE. Ils ne font pas l'objet d'échanges dans des volumes du niveau de ceux observés pour les marchandises et mériteraient de ce fait d'être encouragés, tant à l'exportation qu'à l'importation. Les investissements directs étrangers (IDE) en UE sont promus, afin de développer l'implantation de nouveaux services.

Enfin, l'argument du bien-être des consommateurs est également repris ; de manière quelque peu déroutante. En recherchant les occurrences du terme « consommateur » dans la communication de Mme Malmström, on en trouve plus de 28. Les bienfaits de l'ouverture commerciale pour le consommateur s'expliqueraient par la baisse des prix qui pourra résulter de l'importation de marchandises à bas coût. Le problème réside plutôt dans la représentation que la Commission se fait de la population européenne. Lorsque l'on recherche les termes de citoyens ou de travailleurs, on ne retrouve respectivement que 11 et 9 occurrences. « Entreprise » apparaît quant à lui 55 fois ! Cela en dit long sur les priorités de la Commission, sur la considération qu'elle a des citoyens et travailleurs européens et les objectifs premiers recherchés par sa politique.

La commissaire Malmström exprime ensuite les priorités de sa stratégie:

- fixer des objectifs ambitieux avec la Chine;

1. « répartis dans tous les États membres de l'UE et [...] liés directement ou indirectement aux exportations en dehors de l'UE. Ainsi, 200 000 emplois en Pologne, 140 000 en Italie et 130 000 au Royaume-Uni dépendent des exportations allemandes à l'extérieur de l'UE. Les exportations françaises en dehors de l'UE soutiennent 150 000 emplois en Allemagne, 50 000 en Espagne et 30 000 en Belgique. » COM (2015) 497 Final, op.cit.

- solliciter un mandat pour entamer les négociations sur un accord de libre-échange avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande;
- lancer de nouvelles négociations d'accords de libre-échange dans le cadre de l'ANASE avec les Philippines et l'Indonésie, au moment opportun;

Il s'agit ici de nouer des accords ou d'entamer des négociations avec les dernières régions ne l'ayant pas fait. L'Afrique, les pays en développement et émergents sont dans le viseur: ACP, Turquie, Mexique, Chili en premier lieu (voir le panorama des accords commerciaux européens dans ce numéro).

## Quelles entreprises exportent ?

Si le développement du commerce et des exportations est promu par l'UE, quelles sont les entreprises qui exportent le plus? Une étude de 2011<sup>2</sup> nous apportait quelques éléments de réponse. Près de 70% des entreprises qui exportent hors UE sont des petites entreprises (de moins de 49 salariés). Un tel poids des PME dans le total des exportations semble en effet étonnant. Il faut d'abord savoir que les PME représentent la grande majorité des entreprises : 98% dans l'UE contre seulement 0,2% pour les entreprises de grande taille (plus de 250 salariés).

Mais lorsque l'on se penche sur la valeur ajoutée, les 0,2% de grandes entreprises monopolisent 40% de la valeur ajoutée créée. Il en va de même pour les exportations. Les 98% de PME représentent environ 70% des entreprises exportatrices, mais à peine moins de 20% de la valeur des biens et services exportés. Les grandes entreprises qui ne représentent que 0,2% du total des entreprises en Europe comptent pour plus de 50% de la valeur des exportations (en réalité probablement plus du fait de statistiques incomplètes). Une part que l'on retrouve dans de nombreux pays européens à l'exception de l'Allemagne qui dispose d'un tissu de PME exportatrices plus fourni que le reste de ses voisins européens. Une autre statistique vient confirmer ce constat : 10% des entreprises européennes représentent 70 à 80% du volume des exportations<sup>3</sup>.

2. « Les entreprises européennes exportant hors UE présentent de nombreux points communs », Etudes et éclairages n°27, Décembre 2011. [http://lekiosque.finances.gouv.fr/fichiers/Etudes/tableaux/ee\\_27.pdf](http://lekiosque.finances.gouv.fr/fichiers/Etudes/tableaux/ee_27.pdf)

3. Commission européenne, COM(2014) 14 final « Pour une renaissance industrielle européenne », <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0014>

## Secteurs (& pays) prioritaires ?

Au regard des stratégies proposées depuis les années 2000 et de la démographie des entreprises, il semble que les grandes entreprises soient les gagnantes de cette ouverture commerciale. Voyons si cet argument tient toujours la route au regard des secteurs mis en avant et des pays représentés par ces productions et services.

Les secteurs d'activité prioritairement promus par la Commission – ceux pour lesquels l'Europe, et les multinationales européennes détiennent une position dominante – sont le **secteur agricole**<sup>1</sup> et **agro-alimentaire**, celui des **marchés publics** (qui représentent 15 à 20% du PIB mondial) avec l'importance des **infrastructures**, les **dispositifs médicaux** et **produits pharmaceutiques** et enfin le secteur des **services** qui inclut les **transports**, la **logistique**, les **assurances** et **services financiers**, les **télécommunications** ou la **gestion de l'eau**, des **réseaux électriques**, des **déchets**... Essentiellement des secteurs oligopolistiques dominés par quelques entreprises transnationales

***Au regard des secteurs prioritaires dans la politique commerciale et du profil des entreprises exportatrices, le citoyen européen est en droit de se demander où se trouve son intérêt.***

Les grandes entreprises du secteur agricole et agro-alimentaire seraient en effet parmi les premiers bénéficiaires d'une ouverture commerciale accrue. Et la Commission de préciser qu'avec la Politique agricole commune (PAC) le secteur verra sa compétitivité croître et les débouchés se créer. Il a déjà été mis en lumière que la PAC pousse à l'agrandissement des surfaces cultivées et à une agriculture intensive et à la disparition des petites exploitations<sup>2</sup>.

1. La commission d'ajouter qu'avec la Politique Agricole Commune (PAC) le secteur verra sa compétitivité croître et les débouchés se créer. Les manifestations du monde agricole de l'année écoulée semblent plutôt aller dans un sens opposé.

2. Lire par exemple l'article paru sur [multinationales.org](http://multinationales.org) : <http://multinationales.org/Concentration-fonciere-en-Europe> ou encore l'infographie réalisée par TNI en 2014 : <https://www.tni.org/en/node/16005>

Le TTIP<sup>3</sup> intéresse par exemple tout particulièrement les agro-industriels des produits laitiers qui ont un accès encore restreint au marché américain.

Ce sont les mêmes secteurs que l'on retrouve parmi les principales exportations européennes<sup>4</sup>, auxquels on pourrait ajouter les machines-outils et les produits chimiques. Pour ce qui est des marchés publics (eau, électricité, gaz, BTP...), les grandes entreprises ne sont pas en reste, de même dans le cas de l'industrie pharmaceutique, des transports ou encore des services financiers. Les poids lourds de l'UE que sont l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France voient leurs entreprises bien représentées et on retrouve ici assez clairement pour chaque secteur les intérêts des multinationales européennes telles Vinci, Véolia, Eiffage, EDF, EON, RWE, Bolloré, Nestlé, Danone, Airbus, HSBC, Deutsch Bank, Barclays, Axa, Allianz, Generali, GlaxoSmithKline, Sanofi, Bayer, Bosch Thyssen-Krupp ... pour n'en citer que quelques-unes. Celles-ci verraient d'un bon très bon œil l'ouverture commerciale, le meilleur accès aux marchés publics, une protection garantie de leurs investissements et des mécanismes de règlements des litiges sur tous les territoires où elles opèrent.

La politique commerciale de l'UE est un élément primordial de la diplomatie économique européenne. Elle vise prioritairement la libéralisation des échanges et la suppression des barrières (tarifaires ou non) aux échanges, d'abord par la voie multilatérale au sein de l'OMC, mais également de manière bilatérale en négociant des accords avec des pays ou groupes de pays.

Une politique à replacer dans la stratégie Europe 2020 qui a pour ambition de faire de l'UE la région la plus compétitive au monde. La compétitivité prônée devant se réaliser à la fois par des politiques internes (austérité, flexibilité, réduction des coûts du travail...) et par l'assurance de marchés ouverts (négociations commerciales).

Au regard des secteurs prioritaires dans la politique commerciale et du profil des entreprises

3. "Transatlantic trade and investment partnership" ou *Traité transatlantique sur le commerce et l'investissement en français*. Qui désigne l'accord commercial en cours de négociation entre l'UE et les États-Unis

4. Voir tableau p. 25 et voir le bilan de la politique commerciale européenne dans le dernier article de ce numéro, p.50

exportatrices – essentiellement des multinationales -, le citoyen européen est en droit de se demander où se trouve son intérêt dans de telles politiques. De même, un certain nombre de valeurs portées par l'UE sont rappelées, malgré leur apparente contradiction avec les politiques menées<sup>1</sup>. Les négociations avec des PMA et PED semblent tout à fait déséquilibrées tant la structure des économies considérées diffère. L'agriculture et les industries naissantes seront les grands perdants de ces accords qui visent pourtant le développement durable de ces régions. Étant donné les éléments précédemment exposés, il est tentant de considérer la politique commerciale européenne comme d'abord conçue dans l'intérêt des sociétés transnationales, puis dans celui du consommateur.

En revanche, le travailleur (qui risque de voir ses conditions de travail se dégrader au nom de la flexibilité et de la compétitivité), le citoyen (qui risque de voir son accès aux services publics et à des systèmes de protection sociale performants se ternir) et les pays en développement semblent être les catégories lésées par cette politique. •

## Les principaux postes d'exportations et d'importation européens (selon la nomenclature douanière harmonisée<sup>1</sup>).

Importations		Exportations	
Type de produit	% des importations de l'UE	Type de produit	% des exportations de l'UE
Machines et appareils <sup>2</sup>	24,1	Machines et appareils	25,5
Produits minéraux	20,4	Matériel de transport	16,5
Produits des industries chimiques ou des industries connexes <sup>3</sup>	9,6	Produits des industries chimiques ou des industries connexes	15,7
Matériel de transport <sup>4</sup>	6,9	Métaux communs et ouvrages en ces métaux <sup>5</sup>	5,7
Textiles et articles textiles	6,3	Produits minéraux	5,1

Source : Commission européenne, DG trade

1. Le détail peut être retrouvé

ici : <http://exporthelp.europa.eu/thdapp/nomenclature/NomenclatureServlet?action=chapters&section=tariff&language=en>

2. Cette catégorie comprend notamment : Réacteurs nucléaires, chaudières, machines et engins mécaniques, machines appareils électriques, enregistrement reproduction de son, images, vidéo ou parties de ces appareils

3. Cette catégorie comprend notamment : produits chimiques, engrais, pigments, peintures, parfumerie cosmétique, produits pharmaceutiques, explosifs, savons, lessives, produits photographiques...

4. Cette catégorie comprend notamment : véhicules et matériel pour les voies ferrées, l'automobile, la navigation aérienne et spatiale ainsi que tous les équipements et pièces liées.

5. Fonte fer, acier cuivre, nickel, plomb, zinc, étain, et outils et ouvrages conçus avec ces matériaux.

1. Voir, dans ce numéro, le texte de G.Karlshausen p.14

## Entre zones rurales et sommets internationaux

Interview de Yash Tandon (SEATINI)- Oxford 10 mai 2016 par Raf Custers, Gresea

**O**xford, lieu sacré de la Science ? Plus aujourd'hui, nous dira Yash Tandon. Lui qui a travaillé un quart de siècle en milieu rural au Zimbabwe ressent l'atmosphère académique de cette ville anglaise comme opprimante. En sortant de la gare, le visiteur est immédiatement confronté à un temple de la pensée unique, une business school à la façade austère. Tandon, né en Ouganda, a dû s'exiler à plusieurs reprises. Riche de ces expériences, il est aujourd'hui incontestablement un des meilleurs analystes de l'instrumentalisation du commerce en Afrique par les occidentaux. C'est le sujet de *Trade is War*, publié en 2014 et traduit en Français sous le titre *Le commerce, c'est la guerre*<sup>1</sup>. Nous l'avons rencontré chez lui pour un entretien sur l'offensive que l'Union européenne (UE) mène contre le continent africain, mais aussi sur la position de l'intellectuel dans la société.

1. Yash Tandon, *Le commerce c'est la guerre*, PubliCetim n°39, CETIM, Genève, 2015

**Gresea Echos (GE)** - Quelle est votre expérience la plus récente?

**Yash Tandon(YT)** –Les pays africains sont en train de négocier l'Accord de Partenariat économique (APE) avec l'UE. Et mon expérience la plus récente est qu'ils ne disent pas toute la vérité.

**GE** – De quels pays s'agit-il? ?

**YT** - La Commission européenne. En novembre-décembre 2014, au moment où je terminais mon livre «Le commerce, c'est la guerre», ils ont fait apparaître dans les médias que l'accord avait été signé pour la région de l'Afrique de l'Est. La Communauté d'Afrique de l'Est se compose de cinq pays: l'Ouganda dont je suis originaire, le Kenya, la Tanzanie, le Rwanda et le Burundi. Maintenant, les médias ne sont pas libres, même pas dans vos pays. Si je tente de publier un article dans un média à Nairobi, au Kenya, il ne paraîtra

**Les mensonges sont la base de la diplomatie européenne.**

pas. Pourquoi ? Parce que les médias sont devenus pauvres, il leur faut un soutien financier avant qu'ils ne publient nos articles. Les papiers du Délégué européen à Nairobi, qui est bien financé paraissent car il achète l'espace. Alors, quand on m'a dit que l'accord avait été signé, j'ai fait des recherches et trouvé les bureaucrates à Bruxelles qui l'avaient signé. Ça change tout.

Nos bureaucrates à Bruxelles sont compromis. Ils vivent dans une maison qui appartient au gouvernement belge et obtiennent des per diem de la Commission européenne.

**GE** - Est-ce le Secrétariat des pays ACP (l'Afrique, les Caraïbes et l'Océan pacifique) ?

**YT** – C'est bien cela. Certains de ces bureaucrates sont très bons, mais la plupart d'entre eux sont compromis. Je les connais bien. Parce que je suis engagé dans cette bataille depuis les années 1970. Qu'ils aient signé ne m'a pas surpris. Mais les conséquences se feront sentir lorsque cet accord devra être signé dans nos pays par les ministres d'abord, puis par nos chefs d'État.

Mon expérience la plus récente est que les responsables de la Commission européenne sont totalement malhonnêtes. Leurs mensonges sont la base de leur diplomatie. Et si nous ne restons pas vigilants, nous sommes trompés par ce genre de pratiques. Nous n'avons pas accès aux médias. Mais,



personnellement, je jouis d'un peu d'espace politique en Afrique orientale. Je rencontre des chefs d'État et leur dis la vérité « ils ne doivent pas signer ces accords qui ne nous apportent rien ».

Or, la dernière nouvelle est tombée cette semaine. Ils ont nettoyé le texte. Il leur a fallu plus d'un an pour le faire. Ils le traduisent maintenant en 25 langues européennes et en swahili. La signature finale n'est pas pour bientôt. J'espère donc avoir mis en garde les décideurs et le faire encore en temps utile.

***L'Europe tend la main aux chefs d'État. Ils achètent l'espace dans nos médias. Ce sont des méthodes de corruption.***

**GE** - 18:45 - Avez-vous vu ce texte 'nettoyé' ?

**YT** - Pas encore. Je viens de l'apprendre.

**GE** - Est-ce bon signe?

**YT** - Non, cela veut dire qu'ils vont le rendre encore plus dur pour nous ... Le problème est que nos pays sont trop dépendants de l'aide. Voilà où notre faiblesse réside. Il faut bien voir que l'Europe est dans une crise grave. Ce contexte permet l'utilisation de l'aide comme une arme. Ils tendent la main aux chefs d'État. Ils achètent l'espace dans nos

médias. Ce sont des méthodes de corruption. Mais: ils n'ont pas le choix. Ils sont également pris dans une situation asymétrique avec le TTIP qui leur portera préjudice dans leur propre pays. Donc, ils sont sur la défensive, avec l'Amérique, et contre nous. Tel est le dilemme.

***je suis déçu par la gauche européenne.  
Elle ne se soucie pas du tout de l'Afrique.***

## Diplomatie économique

**GE** - La diplomatie économique est une chose assez nouvelle. Elle fait son apparition depuis 2010-11, peu après la crise financière et économique. Voyez-vous des changements dans le comportement des institutions européennes?

**YT** - Oui. Surtout en termes quantitatifs, et non qualitatifs ! En d'autres termes: cela n'a pas beaucoup changé. Je me rappelle des négociations à Dar es Salam en 1976 sur la Convention de Lomé. Ils avaient leurs discussions dans un hôtel. Les pays ACP avaient déterminé une bonne position. Le groupe était présidé par Schridath Ramphal des Indes occidentales, un très bon diplomate, très engagé. Mais les Européens ont, de nouveau, utilisé l'arme de l'aide pour nous faire signer. Et nos pays sont fragmentés, divisés en pays francophones, anglophones, caraïbéens du Pacifique. L'Europe a toujours divisé pour régner. Mais aujourd'hui, ils sont



devenus beaucoup plus agressifs, parce qu'ils sont sur la défensive

**GE** - Ils mènent une guerre, pour reprendre vos termes, mais l'armée n'est-elle pas en pleine expansion ? Vous avez parlé de la Commission, mais il y a aussi le service des relations extérieures, il y a les États membres agissant pour leur propre bénéfice. Coordonnent-ils parfois les actions ?

**YT** - Le délégué de l'UE à Nairobi reçoit son mandat directement de la Commission européenne. Les pays membres donnent carte blanche à la Commission pour négocier le commerce. Ils ne s'en soucient pas. J'ai, depuis des années, essayé de sensibiliser les députés en Grande-Bretagne. Mais très peu d'entre eux sont intéressés. Mon impression est qu'ils ne se sentent absolument pas concernés.

**GE** - Est-ce parce qu'ils sont certains qu'ils bénéficieront de ce que la Commission européenne fait ?

**YT** - Bien sûr. Cela a été un de mes messages principaux dans les réunions de ces 15 derniers mois en Europe. Mais, vous savez : je suis déçu par la gauche européenne. Elle ne se soucie pas du tout de l'Afrique. Du coup, ironiquement, je suis satisfait qu'elle se trouve devant la signature du TTIP. Ça la réveille ! Elle commence à éprouver les conditionnalités que les Américains imposent. Elle commence à comprendre ce qui est arrivé à la Grèce quand ils ont imposé les mesures d'austérité. Maintenant, la gauche européenne sait. Mais pendant 30 ans, l'Afrique a fait l'objet de programmes d'ajustement structurel, de conditionnalités, de programmes d'austérité. Et la gauche européenne, à part un cercle très restreint, ne nous a jamais défendus. Je suis donc satisfait qu'elle se retrouve dans la même situation maintenant.

Pour être franc, il existe un racisme inconscient dans la gauche européenne. Elle pense être la seule à pouvoir articuler une position marxiste ou à gauche, comme si les Africains ne pouvaient pas le faire. C'est archifaux. Pour citer un seul exemple : l'un des meilleurs ouvrages sur l'argent et la monnaie a été écrit par mon ami Dani Wadada Nabudere, mort il y a deux ans<sup>1</sup>. Comment se fait-il que, depuis 30 ans, si peu de gens à gauche ont pris la peine de savoir ce qui se passe avec les négociations ACP ? En fait, ils ont un sentiment de supériorité. Je suis sérieux. Et cela a des effets graves sur leur façon de penser et sur leur analyse de l'Afrique.

## L'UE et Cotonou : fragmenter les pays ACP

**GE** - Les accords de Cotonou vont-ils être changés ?

**YT** - Oui, ils doivent être conclus en 2020.

**GE** - Où est-ce que cela vous conduit, nous conduit ?

**YT** - Cotonou était censé être un accord entre l'UE et les pays ACP, c'est-à-dire l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique. Au fil du temps, l'UE a démantelé l'ACP. Elle l'a fragmenté en régions : Afrique de l'Ouest, Afrique de l'Est, et ainsi de suite. La communauté de l'Afrique australe, la SADC a été fragmentée à son tour. Ils ont fait un accord séparé avec l'Afrique du Sud, qui est membre de la SADC et les autres pays de la région, le Swaziland, le Botswana, ont dû suivre. En Afrique de l'Est, ils ont dit que le Kenya n'est pas un Pays Moins Avancé (PMA). Ceci relève de la nomenclature des Nations Unies, c'est un concept qui n'a pas de signification réelle parce que les gens au Kenya sont aussi pauvres que ceux en Ouganda. Cette tactique a partiellement fonctionné. Par exemple, le Kenya qui exporte des fleurs vers l'Europe n'a pas voulu être désavantagé par rapport au Costa Rica, autre exportateur de fleurs.

Cotonou, négocié au siècle dernier, vient à sa fin en 2020. Mais, la Commission européenne veut signer un nouvel accord bien avant son terme. Karel De Gucht, le commissaire qui était en charge

1. Nabudere, Dani Wadada, *The Rise and Fall of Money Capital*, Edition Afrika Trust, Harare/Londres, 1990.

du commerce a voulu signer avant qu'il ne termine son mandat en 2014. Il a fait une forte pression en ce sens. Heureusement, il est parti. Je ne sais pas dans quelle direction nous allons. Mais avec notre organisation SEATINI, nous sommes parmi les rares qui tentons d'avoir encore notre mot à dire. Beaucoup d'ONG, en Afrique, ont été achetées par la Commission européenne.

**GE** – De quelle manière ?

**YT** – Eh bien, ils font maintenant un travail de consultance grassement payé pour la Commission

**«L'Europe parle de déficit démocratique dans nos pays, c'est d'une hypocrisie complète»**

européenne. Ils écrivent des articles en faveur de la signature d'un nouvel accord.

**GE** – Comment savez-vous que Karel De Gucht a fait pression pour arriver à un nouvel accord de Cotonou avant son départ ?

**YT** – Parce que nous surveillons ce qui se passe.

**GE** – Comment surveillez-vous ?

**YT** – Avec mon organisation SEATINI, nous avons des bureaux au Kenya, en Ouganda, au Zimbabwe, en Afrique du Sud.<sup>1</sup> J'ai créé SEATINI après la conférence de Singapour, la première conférence de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à laquelle j'ai participé. Elle m'a ouvert les yeux. Les délégations africaines ne savaient pas ce qui se passait dans les coulisses. Elles étaient complètement marginalisées. Je suis rentré, et me suis dit: nous devons nous spécialiser dans le commerce. C'était en décembre 1996. Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) nous a financés au début. Mais j'ai refusé l'aide des Britanniques. Ils étaient prêts à donner 3 millions de livres à l'Université du Zimbabwe à condition que nous ne fassions pas de la formation. Or, former des spécialistes, c'était notre objectif.

<sup>1</sup>. SEATINI : Southern and Eastern African Trade, Information and Negotiations Institute

**GE** – Si SEATINI est votre observatoire, quelles sont vos sources ?

**YT** – Nos sources viennent du terrain, de nos bureaux des différents pays. Ensemble, nous avons bloqué par exemple la mission du Commissaire De Gucht en Tanzanie .

**GE** – Vous en parlez dans votre livre, comme s'il s'agissait de 3 jours de guérilla ...

**YT** – ... absolument. De Gucht a débarqué avec un accord dans sa poche et il était sûr que nos ministres allaient signer. Mais nous avons monté une guérilla, une guérilla non violente ...

**GE** – ... on dirait : une guérilla de l'absence ?

**YT** – Je m'explique : je me suis rendu en Tanzanie où j'ai parlé avec le président. Le président de l'Ouganda était occupé, je ne pouvais pas le voir. Notre organisation a alors commencé un travail de plaidoyer à l'assemblée des parlementaires d'Afrique de l'Est. Elle a passé une résolution qui désapprouvait le texte que Karel De Gucht allait nous soumettre. Lorsque les ministres sont venus, le Commissaire européen était sûr que tout était arrangé. Mais, les ministres ont dit: notre assemblée a adopté une résolution, nous ne pouvons pas signer. Vous voyez : ceci est une autre duplicité. Les politiciens et les fonctionnaires européens parlent de « déficit démocratique » dans nos pays, mais, en Afrique, ils ne respectent pas la démocratie. Ils n'ont aucun respect pour les parlements. Ils vont tout simplement voir les chefs d'État pour régler leurs affaires. C'est d'une hypocrisie complète. Donc, Karel De Gucht a déclaré: je vais téléphoner au président ... Son secrétaire a répondu: il n'est pas là ! (Éclat de rire)

**GE** – De Gucht est reparti dans quel état d'esprit ?

**YT** – Je pense qu'il ne m'apprécie guère. Mais, il n'y a pas de quoi rire. Parce que Cotonou a pris fin. Ils ont mis l'Afrique dans leurs poches. Nous sommes donc très vigilants. Ce sont des batailles ou des guerres à mener sur le terrain, au quotidien, pas dans le milieu universitaire, non ! Comme Napoléon sur son cheval qui voit ce qui se passe et change sa

tactique continuellement. Voilà où il faut être, et tout le temps vigilant.

**GE** – Certains n’approuvent probablement pas que vous vous asseyiez avec des présidents.

**YT** – C’est exact. Certains me demandent comment je peux parler avec des gouvernements qu’ils caractérisent comme étant néo-coloniaux. Je réponds : quelles solutions me proposez-vous pour obtenir des résultats? C’est une chose que j’ai apprise de mon travail avec la population, avec les femmes surtout. Très tôt, j’ai décidé qu’une carrière universitaire n’était pas la bonne voie pour moi. Je suis allé à la campagne. J’ai compris que c’est une lutte très lente, qui prend toute ma vie et s’étend au-delà de ma vie. Au plan idéologique, je suis critiqué par une ultra-gauche, dont je ne partage pas les arguments.

## Secrets et preuves

**GE** - Vous écrivez que les choses se passent tout le temps en secret et sont invisibles. Mais comment convaincre vos gouvernements ? Il leur faut des preuves, non ?

**YT** – C’est vrai. Les fois où j’ai rencontré la Commission européenne, ils ne prenaient pas de notes. Ceci est probablement une expression d’arrogance. Je ne sais pas ce qui se passe entre eux, les différentes sections de l’UE, leurs départements, les intérêts des entreprises... Mais nous avons assez d’intelligence, pour savoir ce qui se cache derrière leurs pensées et leur diplomatie. Nous pouvons faire nos propres calculs. Nous avons aussi des preuves empiriques, souvent indirectes.

**Un doctorat en économie. J’ai dit: ‘Non merci!’  
Pas en économie, c’est une idéologie’.**

Quand j’étais jeune en Ouganda, par exemple, il y avait 6-7 usines de textiles. Je portais des vêtements fabriqués dans mon pays. Aujourd’hui, pas une seule usine n’a survécu, parce que nous avons démantelé toute protection. On me dit parfois : mais, le marché libre, c’est une bonne chose. Non, ce n’est pas une bonne chose. Si vous ne protégez pas

la fabrication, comment industrialiser ? On me dit aussi : si les autres réduisent les subventions, nous pourrions exporter nos biens. Mais nous n’avons plus rien à exporter. J’avoue que ce sont des sujets extrêmement techniques, et il n’est pas facile pour les politiques d’obtenir des détails. Je m’explique. Les Européens et les Américains ont déplacé leurs subventions qui ont des effets de distorsion des échanges commerciaux (celles de catégories bleue et orange), vers celles qui sont autorisées par l’OMC (de catégorie verte). Et ils disent ensuite qu’ils ont enlevé les effets de distorsion du commerce. Mais, si vous regardez de plus près, vous voyez qu’ils ont simplement modifié les couleurs. Ils subventionnent toujours l’agriculture, si bien que les agriculteurs reçoivent de toute façon des subventions, qu’ils soient concurrentiels ou pas. Et puis ils jettent ces marchandises sur les marchés africains. Nous recevons des cuisses de poulet de la Belgique, des grands haricots de l’Europe. Venant de l’extérieur, je peux me permettre de dire ces choses chez nous. Mais voilà pourquoi nous avons besoin de démocratie, de liberté d’expression, de ministres assez audacieux pour dire aux chefs d’État les réalités. Quand les gens ont peur, ils ne s’expriment pas.

**GE** – Retournez-vous parfois à l’endroit où vous êtes né?

**YT** - Oui, j’ai été élevé dans la région de Karamoja, dans le Nord-Est de l’Ouganda, proche du Soudan. Je n’y ai pas de famille, ma famille a été expulsée par le président Amin. Mais j’y vais de temps en temps ...

**GE** - Cette région a-t-elle changé ?

**YT** - Oui, pour le pire. Mon village, Kaberamaido, a pratiquement disparu. Puis Karamoja subit une guerre sans relâche, pour le bétail, entre autres. La situation est très mauvaise. C’est triste. C’est encore pire aujourd’hui qu’au moment de l’indépendance, il y a 50 ans.

**GE** – Vous accordez une grande importance à ce que vous appelez le ‘grassrooting’. D’où vient cette idée ?

**YT** – Pour moi, les conditions objectives pour une révolution en Afrique sont mûres depuis

longtemps. La situation est terrible. L'Afrique a besoin de révolution. Les populations vivent dans la

***Dans les sciences humaines, la connaissance ne peut venir que de l'expérience.***

souffrance. Mais, les gens n'ont pas le temps. Leur conscience ne se traduit pas en stratégie cohérente. Nous, de notre côté, partons de l'hypothèse que nos idées sont correctes, on ne peut pas faire autrement, mais c'est l'expérience sur le terrain qui les teste. Il fallait donc retourner vers nos populations. C'est ce que j'appelle le grassrooting. Je vivais au Zimbabwe à l'époque et j'ai décidé que je devais aller travailler dans les zones rurales. Ma femme et moi avons donc fait ce travail, ensemble pendant 23 ans, de 1980 jusqu'en 2004. Puis, tous nos efforts dans les zones rurales ont été emportés par les mesures du FMI, de la Banque mondiale, tout comme c'est le cas en Grèce aujourd'hui. Tous nos efforts ont été gaspillés.

## Les concepts sont des pièges

**GE** - Vous donnez beaucoup d'importance à la signification, au sens exact des mots. Mais comment faites-vous? Parce que vous vous confrontez à une machine qui produit du sens tout le temps.

**YT** - Les concepts sont des pièges. Le vocabulaire vient essentiellement de la pensée idéologique occidentale. Nous n'avons d'autre choix que de l'utiliser. Mais en l'utilisant, il faut redéfinir ce vocabulaire tout le temps, en le contextualisant dans votre situation. Voilà ce que je tente de faire. Et je justifie parfois ce que je fais. Certains écrits de Lénine par exemple sont très bons sur cette question. Ou Nkrumah pour l'Afrique qui a utilisé l'idée du néo-colonialisme.

**GE** - Pouvez-vous me donner un exemple d'un concept occidental que vous redéfinissez, que vous transformez ?

**YT** - Absolument. Que signifie le libre-échange? Que tout est gratuit ? J'explique dans mon livre que le commerce n'a jamais été libre. Je suis allé à la London School of Economics (LSE) pour apprendre l'économie. Et la première leçon que j'ai reçue était: si vous appliquez le marché, le

libre-échange, vous aurez un avantage comparatif. J'écoutais le professeur, j'étais jeune, j'avais 17 ans, mais je savais que ce n'était pas vrai. En Ouganda qui était encore une colonie à l'époque, il n'y avait pas de marché ; les Britanniques décident des prix tout le temps, de ce que nous vendons, comme de ce que nous achetons. Il n'y a pas de marché ! Depuis lors, je ne crois pas en ce concept de libre-échange.

On m'a proposé de faire un doctorat en économie. J'ai dit: 'Non merci ! Pas en économie, c'est une idéologie'. Je voulais comprendre ce qui se passe dans le monde et j'ai donc fait un doctorat en Relations internationales. À Oxford, où je vis maintenant, les sciences humaines sont réactionnaires. En fait, le néo-libéralisme est leur idéologie. Le cadre conceptuel sort de la réalité européenne ou américaine. Pour ma part, je soutiens que, dans les sciences humaines, la connaissance ne peut venir que de l'expérience.

Propos recueillis par Raf Custers, le 10 mai 2016 à Oxford. •

## ÉCLAIRAGES SUR LES ACCORDS DE PARTENARIAT ÉCONOMIQUE (APE)

*Cheikh Tidiane Dieye/ ENDA CACID/POSACO*

Le Ministre des Finances du Sénégal a tenu les propos suivants sur les APE: «Le Sénégal va signer les APE...Le Président Macky Sall avait été chargé de négocier l'Accord au nom des États de la CEDEAO... l'APE est un accord important pour le Sénégal».

Je voudrais apporter les clarifications ci-dessous:

1/ Le Sénégal ne projette pas de signer l'APE, il l'a déjà fait, avec 12 autres des 15 pays que compte la CEDEAO. Ce qui n'est pas encore fait c'est la ratification par l'Assemblée nationale. J'espère que ce ne sera pas le cas, même si en vérité, je n'attends pas grand-chose de l'Assemblée Nationale, certains députés ayant déjà annoncé la couleur;

2/ Le Président Macky Sall n'a pas été choisi pour négocier au nom des autres pays de la CEDEAO mais pour faciliter la négociation. Il ne lui appartenait pas de décider de signer au nom ou à la place des autres, mais de faciliter l'obtention d'un compromis et laisser chaque pays se déterminer librement.

3/ Dire que l'APE est un important accord pour le Sénégal est une vue de l'esprit. Il ne l'est en aucun cas car en tant que PMA, le Sénégal n'a ni obligation légale ni intérêts économiques stratégiques pour le faire.

La signature de l'APE par quelques pays ouest africains, sans le Nigéria, pourrait renforcer et consolider le problème que l'Accord était sensé résoudre.

En 2014, pour justifier le paraphe de l'APE, le Sénégal, en tant que facilitateur, avait dit que si l'Afrique de l'Ouest ne signe pas, l'intégration

régionale pourrait voler en éclat à cause des engagements individuels de la Cote d'Ivoire et du Ghana à travers leurs accords intérimaires. C'est une analyse partiellement vraie. Partiellement seulement car la société civile ouest africaine avait proposé depuis 2011 la mise sur pied d'un «Fond régional de solidarité» pouvant être alimenté par un prélèvement léger sur les importations afin de compenser momentanément la Cote d'Ivoire et le Ghana dont les pertes, en cas de non signature, avaient été estimées. A charge pour ces derniers de travailler à accroître leur compétitivité pour pouvoir exporter en Europe sans les préférences. Les dirigeants ont ignoré cette option, certes plus difficile, qui aurait pourtant pu permettre de desserrer l'étau sur la région et permis la poursuite de la construction des politiques sectorielles régionales.

Certes, le paraphe par la CEDEAO et la signature de l'APE par quelques pays ont maintenu la CI et le GH dans le giron régional. Mais nous avons en même temps perdu le Nigeria et la Gambie qui sont sortis par la porte opposée, nous ramenant à la case départ du risque de dislocation de l'intégration régionale.

Les PMA qui veulent se prendre pour plus importants qu'ils ne sont oublient que même l'Union européenne a plus besoin du marché du Nigeria que des 11 PMA réunis. C'est pourquoi sans le Nigeria, il n'y aura pas d'APE en Afrique de l'Ouest.

Je dis à ceux qui pensent que la bataille est perdue que je n'arriverai à cette conclusion que le jour où le Nigeria aura à son tour signé. Et croyez-moi, de nombreux acteurs, agissent là où il faut, sans tambours ni trompettes, pour soutenir

le Nigeria. C'est en vertu de cette croyance que j'ai décidé de consacrer mon temps et mon énergie à la construction des vrais piliers de l'intégration régionale et Africaine en m'investissant dans tous les chantiers de construction des politiques sectorielles et d'œuvrer la mise en œuvre effective des règles dont nous nous sommes dotés. Pour l'APE, notre géant économique, le Nigeria, nous sert de rempart pour le moment. Il a cependant besoin de nous pour tenir plus longtemps.

Le Ministre des Finances ignore deux choses sur les APE. Quand on déconnecte cet accord de son environnement international, on perd de vue la profondeur des défis qu'il engendre à long terme.

Premièrement les APE sont vendus comme système de remplacement des préférences commerciales non réciproques dont les pays ACP bénéficiaient sur le marché de l'Union européenne, lesquelles sont devenues incompatibles avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce. Leur principal enjeu est de maintenir l'accès préférentiel des ACP. Or à moyen et long termes, ces préférences, qui sont déjà presque sans objet, disparaîtront plus ou moins intégralement, du fait des politiques unilatérales européennes et de ses engagements dans les accords régionaux avec d'autres pays et régions du monde. Le plus important de ces accords européens, qui ne manquera pas d'impacter nos relations commerciales avec l'UE, est le Partenariat Transatlantique pour le Commerce et l'Investissement (PTCI) que l'UE négocie avec les USA. Je signale que de nombreux européens, société civile, parlementaires, fonctionnaires, hommes politiques, etc. refusent la conclusion rapide de cet accord à cause de ses effets négatifs postulés sur des secteurs économiques et sociaux en Europe. Un combat légitime identique à celui que des africains mènent depuis plus de dix ans.

Deuxièmement, en plus des effets liés à la perte des recettes fiscales - largement sous-estimées à cause des données utilisées (2002-2004 et non 2012-2014) ; en plus de la concurrence des produits européens, plus compétitifs dans certains secteurs, l'enjeu le plus important de l'APE porte sur processus de l'intégration économique africaine et sur le développement du commerce interrégional et intra-africain. La quasi totalité des études menées ces dix dernières années ont montré des effets de

détournement de commerce plus ou moins importants en faveur de l'Europe. Je signale au Ministre des Finances que le principal marché d'exportation de produits industriels du Sénégal c'est l'Afrique de l'Ouest. La mise en œuvre de l'APE par nos marchés régionaux d'exportation pourrait engendrer une contraction de nos exportations.

Plus encore, les dernières analyses de la Commission économique pour l'Afrique (CEA), corroborées par celles du Centre Sud ainsi que les nôtres, ont montré que si toutes les régions africaines mettaient en œuvre les APE avant la mise en place de la Zone de Libre Echange Africaine (ZLEC) en cours de négociation, les africains feront face à d'importantes contraintes pour mettre en œuvre cette ambitieuse initiative continentale.

En fin, une fois que l'APE sera signé et mis en œuvre, ouvrant à l'UE 75% du marché ouest africain, il faut s'attendre aussitôt à ce que la Chine vienne demander le même niveau d'ouverture et de faveur, sous peine de reconsidérer ses aides en faveur des pays africains. Après tout si nous sommes capables d'ouvrir nos marchés à l'UE à 75% pourquoi le pourrions-nous pas pour la Chine? Pourquoi les Etats-Unis accepteraient-ils de continuer à donner l'AGOA, accord préférentiel non réciproque, tout aussi illégale que les préférences que l'UE nous donnaient, sans demander une réciprocité? Et le Brésil, l'Inde, Etc.

C'est dans ces réflexions prospectives sur les grands enjeux d'un monde rempli d'incertitudes que nous attendons nos dirigeants plutôt que sur des élucubrations sur un présent qui de toute façon leur échappe.

# Les accords commerciaux de l'UE dans le monde

Romain Gelin, Gresea

**L'**Union européenne a noué des relations commerciales avec de nombreux pays et régions dans le monde depuis plusieurs décennies. Les articles qui suivent tentent – sans prétendre à l'exhaustivité - de « cartographier » l'étendue de ces accords en observant le positionnement de l'UE par rapport à chaque région et en apportant quelques éléments sur la teneur des relations entretenues, le solde et le contenu des échanges entre les régions et si possible sur les intérêts partagés ou divergents dans ces partenariats. Il convient en préalable de préciser que les accords de libre-échange peuvent mettre en œuvre des logiques tout à fait différentes selon les pays et régions concernées. De même, ces accords ne concernent pas nécessairement les mêmes produits (marchandises, services, produits agricoles peuvent ainsi figurer dans les accords ou être totalement exclus...) ni les mêmes domaines (investissements, marchés publics, politique de la concurrence...) et n'incluent pas tous les mêmes caractéristiques (dialogue politique, accords de coopération, de développement, de partenariat...) ou la même durée et teneur du processus de libéralisation (vitesse d'ouverture, inclusion de clause de sauvegarde, de mécanismes d'arbitrage...). L'UE vise, dans tous les cas, à atteindre un seuil de libéralisation supérieur à 90% des produits (on parle de lignes tarifaires) pour les pays et régions concernés. Nous allons présenter, région par région, les relations commerciales qui les lient à l'UE.

## 1 - AELE, Balkans et politique de voisinage

*Les pays limitrophes entretiennent tous des relations commerciales avec l'UE, on peut cependant discerner différentes situations : celle des pays qui n'ont pas voulu entrer dans l'UE, mais qui font partie de l'espace économique européen (AELE), celle des pays qui souhaitent intégrer pleinement l'Union (Balkans) et celle des pays de la Politique européenne de voisinage (Afrique du Nord et partenariat oriental) qui n'ont pas vocation à entrer dans l'UE, mais à intégrer le marché commun européen à terme. Les relations avec le voisinage vont donc généralement un peu plus loin que les simples accords commerciaux et incluent également des outils de coopération (technique, sectorielle, politique...).*

L'association européenne de libre-échange (AELE) regroupe 4 pays européens non membres de l'UE. Trois d'entre eux - **l'Islande, Norvège, Liechtenstein** - se sont joints à l'UE pour former l'Espace économique européen. Les principales dispositions ayant cours au sein de l'UE s'appliquent : libre-circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes. Les produits de l'agriculture et de la pêche sont exclus et les pays de l'AELE disposent de leur propre politique douanière. La Suisse a refusé cet accord par référendum en 1992. La confédération a signé des accords bilatéraux avec l'UE entre temps, mais hors de l'Espace économique européen. L'AELE représente près de 11% du commerce extérieur européen en 2015.

La **Turquie** (sauf produits agricoles), **Saint-Marin, Monaco et Andorre** prennent part à l'Union douanière de l'UE. Ils partagent donc les mêmes tarifs extérieurs vis-à-vis du reste du monde.

Les relations de l'UE avec les **Balkans** sont encadrées par le Processus de stabilisation et d'association depuis 1999. Il offre la possibilité aux pays de la sous-région de faire une demande d'adhésion à l'UE sous réserve du respect des critères établis lors du conseil européen de Copenhague en 1993: état de droit, démocratie, droits humains, respect et protection des minorités. L'autre préalable est d'adopter l'économie de marché et de démontrer sa « *capacité à faire face à la concurrence et aux forces du marché* »<sup>1</sup>. En outre, les candidats doivent souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire et préalablement transposer et mettre en œuvre la législation de l'UE (acquis communautaire).

L'Union a conclu des accords dits de stabilisation et d'association – incluant coopération politique et économique assortie d'une zone de libre-échange (ZLE) - avec chaque pays individuellement. Ces accords concernent la **Macédoine, l'Albanie, le Monténégro, la Serbie** et la **Bosnie-Herzégovine**. Le **Kosovo** a lui aussi négocié un tel accord en 2015 avec l'UE, ratifié par le parlement européen en janvier 2016<sup>2</sup>. Les aspects commerciaux figurant dans les accords intérimaires entrent rapidement en vigueur – généralement avant même la ratification complète et définitive – puisque le commerce est une compétence exclusive de l'UE. L'UE n'applique plus de taxes douanières à l'importation ni de quotas (sauf quelques produits) depuis 2000. La **Croatie** a quant à elle adhéré à l'UE en juillet 2013 et ainsi rejoint le marché commun. Le Monténégro, la Serbie la Macédoine et l'Albanie sont officiellement candidats à l'entrée dans l'Union. Les négociations d'adhésion ont d'ores et déjà été engagées avec le Monténégro et la Serbie. La Bosnie-Herzégovine et le Kosovo sont des candidats potentiels. Les Balkans (hors Kosovo) comptent pour moins de 1% des importations de l'UE et pour 1,4% de ses exportations. À l'inverse, l'UE représente plus de 75% du commerce des Balkans.

1. Sur les conditions d'adhésion à l'UE : [http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index_en.htm)  
2. Cet accord est uniquement conclu avec l'Union européenne - pas avec ses membres individuellement. En effet, cinq États membres n'ont pas reconnu le Kosovo.

## La politique européenne de voisinage

La politique européenne de voisinage (PEV) existe depuis 2004. Elle a été réexaminée après une consultation publique organisée par la Commission européenne. Elle régit les relations de l'UE avec les pays limitrophes et vise « *à favoriser la stabilité, la sécurité et la prospérité dans les pays les plus proches de ses frontières* »<sup>3</sup>. Le partenariat oriental avec les pays à l'est de l'UE et l'Union pour la méditerranée sont les deux zones d'intérêt de la PEV. Ces pays n'ont pas vocation à entrer dans l'Union européenne. Les questions de sécurité et de migrations sont évidemment à l'ordre du jour depuis 2015. Plusieurs éléments, liés à la diplomatie économique européenne et à sa politique commerciale ressortent. L'objectif de long terme est d'intégrer au marché commun et à l'espace économique européen l'ensemble des pays du partenariat « *afin d'établir à long terme un espace de prospérité économique élargi fondé sur les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)* ». Plusieurs éléments permettent de comprendre ce partenariat : le besoin de débouchés pour les entreprises européennes<sup>4</sup> en est un. L'accès aux ressources naturelles - notamment énergétiques pour lesquelles l'UE est tout à fait dépendante de son voisinage : pays du Golfe, Russie, Afrique du Nord, voire Asie centrale - et la garantie de leur acheminement en est un autre. Pas étonnant dans ce contexte que l'UE recherche la conclusion d'accords commerciaux approfondis et d'investissement avec le voisinage quitte à négocier des accords plus souples avec des pays qui seraient réticents (Accords sur l'évaluation de la conformité et l'acceptation des produits industriels par exemple). Au-delà de la PEV, l'UE envisage d'engager des pourparlers avec le Kazakhstan, le Turkménistan et éventuellement l'Irak et l'Iran.

## Partenariat oriental

Les relations économiques et politiques avec les anciennes républiques soviétiques sont régies par le Partenariat oriental qui concerne **l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la Moldavie, l'Ukraine** et la **Biélorussie**. Ces pays n'ont a priori pas vocation

3. Réexamen de la politique européenne de voisinage, JOIN(2015) 50 Final

4. Voir l'article sur la diplomatie économique européenne p.2 et celui sur la politique commerciale de l'UE p.24



**L'Algérie** et la **Tunisie** feront de même. Les biens manufacturés nord africains sont alors exemptés de droits de douanes, mais contingentés, c'est-à-dire limités en quantité. En 1976, une nouvelle série d'accords commerciaux est signée dans le cadre de la Politique méditerranéenne globale (PMG), incluant une aide financière en contrepartie de nouvelles restrictions commerciales pour les produits nord-africains (comme les textiles et les produits pétroliers raffinés qui constituaient alors une part importante des exportations algériennes). Ces accords seront renouvelés en 1981 et 1986.

En 1995 est lancé le programme MEDA (acronyme de « mesures d'ajustement »), aussi connu sous le nom de « processus de Barcelone » qui impulse le partenariat euro-méditerranéen et visait à terme, la mise en place d'une zone de libre échange en Méditerranée d'ici 2010. Ce processus est composé de trois volets : politique et sécurité, économique et financier, social et culturel. **Douze pays du pourtour méditerranéen** y prennent part dès 1995<sup>1</sup>. L'Europe va signer individuellement des accords bilatéraux avec différents pays et également encourager l'intégration économique régionale de l'ensemble de la zone. En 2008, malgré des réticences tant du côté européen que sur la rive sud de la Méditerranée, **le projet d'Union pour la Méditerranée** qui vise à renforcer le processus de Barcelone est lancé. Mais les opérations israéliennes à Gaza dès 2009 ont mis en suspens le projet, plusieurs pays refusant de siéger aux côtés de l'État hébreu. Les révolutions arabes, la chute de Ben Ali et Moubarak ainsi que les tensions persistantes en Libye et surtout en Syrie<sup>2</sup> ont mis à mal le processus. Les tensions internes à l'UE (avec une partie des membres qui souhaitent orienter la politique de l'Union vers l'Est plutôt que vers le Sud) ont participé à la mise en sommeil du projet. Les missions de l'UPM concernent désormais des projets spécifiques liés à la mobilité, l'emploi, le rôle des femmes, le changement climatique ou encore la rénovation urbaine. La crise migratoire en Méditerranée et l'organisation d'un sommet avec

la seule Turquie semblent avoir une nouvelle fois donné raison à ceux qui considèrent l'UPM comme une coquille vide<sup>3</sup>. Un secrétariat de l'UPM officie toujours à Barcelone. Le Service européen d'action extérieur le co-préside avec un pays non membre de l'UE. La Commission européenne a réaffirmé son intérêt pour l'UPM dans un document réexaminant la politique de voisinage européenne en 2015<sup>4</sup>.

Malgré l'échec de l'UPM, les accords d'association signés individuellement entre l'UE et certains membres de l'UPM sont maintenus : notamment ceux signés avec la Tunisie (en 1998), le Maroc<sup>5</sup> (en 2002) et l'Algérie (en 2005 avec mise en place d'une ZLE sur 12 ans et accompagnée d'un accord de coopération). Les deux premiers pays ont obtenu le « statut avancé » auprès de l'UE. Il s'agit d'un outil de la politique européenne de voisinage. Il va plus loin que les seuls accords d'association et vise à intégrer à moyen terme dans l'espace économique européen des pays qui n'ont pas vocation à adhérer à l'UE. Des négociations pour la mise en place d'un ALECA (accord de libre-échange complet et approfondi) ont débuté avec les deux pays.

**L'Autorité palestinienne de la Cisjordanie et de la bande de Gaza**<sup>6</sup>, le **Liban**, **Israël**, la **Jordanie**, et **l'Égypte** ont également conclu des accords d'association (assortis de clauses de libre-échange immédiates ou progressives sur 12 ans, généralement hors agriculture), dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen. La Syrie dispose d'un accord de coopération avec l'UE. Il n'a cependant pas été renouvelé depuis sa mise en place en 1979. Le conseil européen a donné son feu vert à l'ouverture de négociation pour un ALECA avec l'Égypte et la Jordanie (qui dispose aussi du statut de « pays avancé ») en décembre 2011.

1. Algérie, Autorité palestinienne, Chypre (qui a depuis adhéré à l'UE), Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Malte, Maroc, Syrie, Tunisie, Turquie. La Libye assiste à titre d'observateur au processus. Malte et Chypre intègrent le partenariat en 2004 au moment de leur entrée dans l'UE. L'UPM compte aujourd'hui 43 membres.

2. Deux pays qui ont vu des opérations militaires se dérouler sur leur sol ; opérations auxquelles plusieurs pays membres de l'UPM, en tête desquels la France, ont participé.

3. Voir Bélich Nabli, 2012 : <http://www.iris-france.org/43305-lunion-pour-la-mediterranee-le-boulet-diplomatique-de-nicolas-sarkozy/> et 2016 : <http://www.iris-france.org/72722-pour-un-sommet-mediterraneen/>

4. JOIN(2015) 50 Final, op.cit.

5. Les relations avec le Maroc se sont refroidies ces derniers mois après l'annulation par la justice européenne de l'accord agricole signé entre l'UE et le Maroc. La Cour de justice de l'UE a en effet estimé que l'accord violait l'intégrité territoriale du Sahara occidental.

6. Cet accord d'association n'est pas synonyme d'une reconnaissance de la Palestine comme État par l'UE

La zone méditerranéenne compte pour 8.6% du commerce extérieur européen. Les pays méditerranéens craignent les conséquences de l'ouverture de leurs marchés agricoles et la concurrence européenne pour leurs produits industriels. Des détournements de commerce pourraient nuire à l'intégration régionale des pays méditerranéens qui risquent d'être plus tentés de commercer avec l'UE qu'avec les voisins limitrophes. L'objectif à long terme pour l'UE est d'intégrer les pays de la PEV au marché commun.

L'UE et le Conseil de coopération du Golfe (CCG) (**l'Arabie saoudite, Bahreïn, les Émirats arabes unis, le Koweït, Oman et le Qatar**) ont conclu un accord de coopération en 1988. Des réunions ministérielles et des conseils conjoints sont ainsi régulièrement organisés entre les deux parties. Le CCG est le cinquième marché d'exportation de l'UE. Dès 1988, les parties s'étaient engagées à ouvrir des négociations pour un ALE. Celles-ci ont été suspendues à plusieurs reprises par le CCG, la dernière fois en 2008, après des blocages liés à la question des droits de l'homme et sur les tarifs douaniers. L'UE est largement excédentaire dans son commerce avec le CCG qui exporte pour les  $\frac{3}{4}$  des produits miniers ou pétroliers tandis que l'UE exporte principalement des produits manufacturés. Les exportations vers la CCG comptent pour un peu plus de 6% du total des exportations européennes. Les importations en provenance de la région du Golfe comptent pour 2,5% des exportations de l'UE. Elles sont principalement composées de pétrole (à près de 70%).

## 2 - Les relations commerciales avec les pays ACP

*Les pays des régions d'Afrique, Caraïbes et Pacifique composent le groupe des ACP. Les relations économiques et commerciales avec le groupe remontent à la fin de la période coloniale et vont plus loin que les simples accords commerciaux puisqu'ils comprennent aussi un pilier développement et un pilier politique. Les relations UE/ACP sont particulières dans ce sens que l'UE, via l'aide publique au développement représente une part non négligeable des budgets nationaux des pays ACP. L'aide qui transite par le Fonds européen de développement (FED) est censée compenser les pertes de droits de douane et celles dues à la concurrence des entreprises européennes. Les négociations pour les APE sont sources de tensions et traînent en longueur : les intérêts commerciaux européens ne s'accommodent pas nécessairement des besoins des ACP en termes de développement économique et social.*

Les relations de l'UE avec les pays africains remontent à 1957 et au traité de Rome qui prévoyait déjà un volet aide, pour des États qui étaient alors toujours sous le joug colonial. La première convention de Yaoundé est signée en 1963, suivie d'une seconde en 1969. Ces accords comprennent une partie commerciale (visant à réduire les droits de douane et les barrières au commerce) et un volet aide avec la mise en place du Fonds européen de développement (FED). Les accords de Lomé qui intègrent progressivement les États des Caraïbes et du Pacifique (1975, 1978, 1984 et 1990) poursuivront les mêmes objectifs<sup>1</sup>. La relation commerciale était jusqu'alors marquée par un accès libre de droits de douane au marché européen pour les marchandises ACP qui en retour pouvaient continuer à imposer des restrictions. La création de l'OMC dans les années 90 rend difficilement tenable ce type d'accords préférentiels de l'UE avec les ACP, ceux-ci étant de fait discriminatoires à l'encontre des autres membres de l'OMC.

1. Au travers de divers mécanismes : concernant l'aide aux pays exportateurs de produits primaires (le Stabex), en particulier ceux qui dépendent d'exportations de produits miniers (le Sysmin); une aide au développement uniquement à base de dons; et un système de préférences commerciales,

Tableau 1 - Commerce de l'UE-28 avec le groupe ACP (données Eurostat, en milliards d'euros)

	2005	2007	2010	2012	2015
<b>Balance commerciale de l'UE28</b>	-4,86	-2,77	2,24	-13,83	6,86
<b>Montant des exportations européennes (et %)</b>	50,27 (4,8%)	62,18 (5%)	69,57 (5,1%)	85,58 (5,1%)	86,77 (4,8%)
<b>Montant des importations européennes (et %)</b>	55,14 (4,7%)	64,96 (4,5%)	67,33 (4,4%)	99,41 (5,5%)	79,90 (4,6%)

L'Accord de Cotonou, signé en 2000 avec les ACP divise le groupe en plusieurs sous-blocs régionaux. Ce découpage du continent en différents blocs risque de favoriser l'intégration de l'UE avec les ACP au détriment de l'intégration des ACP entre eux. Cet accord est un accord mixte reposant sur trois piliers : le pilier commerce avec les APE (accords de partenariat économique), le pilier développement (avec le FED) et le pilier politique<sup>1</sup> (dialogue politique sur les droits de l'homme, les principes démocratiques et l'État de droit, l'efficacité de l'aide, la bonne gestion des affaires publiques...). Les négociations ont traîné en longueur depuis une décennie jusqu'à ce que l'UE décide de forcer la main aux ACP. Ceux-ci ne voyaient pour la plupart pas d'intérêt à s'engager dans un accord déséquilibré. Dès 2014, l'UE a imposé une date butoir à la signature des APE, faute de quoi les pays qui disposaient d'un accès préférentiel au marché européen le perdraient, sauf les PMA qui bénéficient toujours du régime « tout sauf les armes ». En finalisant les APE, l'UE souhaite améliorer son accès aux marchés ACP en pleine croissance, mais également assurer un approvisionnement continu en matières premières. À ce jour, le commerce avec les ACP représente un peu moins de 5% du commerce extérieur de l'UE. Voyons où en sont les négociations sur les APE dans les différentes régions.

L'APE avec l'**Afrique de l'Ouest** est en cours de finalisation. Les négociations sont conclues depuis février 2014, après 10 ans de discussions. Seize pays (plus les organisations régionales que sont la CEDEAO et UEMOA) y prennent part. À ce jour, le Nigéria et la Gambie bloquent toujours la ratification à l'échelle régionale, de même que la Mauritanie. Le



Ghana et la Côte d'Ivoire poussent de leur côté à la signature, car ils risquent la perte de leur accès préférentiel au marché européen, l'UE ayant brandi cette

menace si l'accord n'était pas signé avant fin 2016. L'APE comprend une libéralisation de 75% des lignes tarifaires<sup>2</sup> sur 20 ans. Il comprend également une clause de sauvegarde<sup>3</sup>. L'Afrique de l'Ouest exporte principalement des produits pétroliers (77,8%) et agricoles (14%) vers l'UE. L'UE exporte des produits pétroliers (36%), des machines-outils (26%), des produits alimentaires et des produits chimiques et pharmaceutiques. Les pays réticents à la ratification de l'accord pointent plusieurs problèmes tels la menace que pourrait représenter la compétition d'entreprises européennes, la perte de revenus douaniers

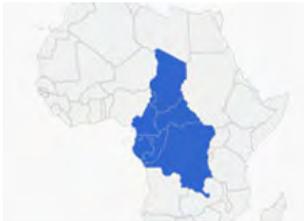
1. Un dialogue politique qui « peut, selon les besoins, être formel ou informel, se dérouler dans le cadre institutionnel et en dehors de celui-ci [...] » art.8 de l'accord de Cotonou révisé en 2010.

2. Produit tel que défini dans la liste des tarifs

3. Une clause de sauvegarde est une règle insérée dans un contrat permettant aux parties de ne pas respecter les termes de l'accord en raison de circonstances qui compromettraient les intérêts essentiels des parties. Par exemple, dans les accords commerciaux, si un certain type de produit venait à inonder telle ou telle zone commerciale, il serait possible de stopper le commerce de ce produit afin de ne pas détruire les filières de production concernées

qui représente une part non négligeable des recettes des pays de la région ou encore l'aspect « *désintégré* » de l'accord qui favorise plus les échanges avec l'UE qu'entre les membres de la CEDEAO. La région représente 1,6% du commerce de l'UE.

En **Afrique centrale**, seul le Cameroun a signé un accord intérimaire en 2014. La région regroupe les pays de la CEMAC<sup>1</sup> (Cameroun, République centrafricaine, République du Congo, République démocratique du Congo, Gabon, Guinée équatoriale et Tchad) et Sao Tomé & Príncipe. Notons que depuis 2014, le Gabon ne bénéficie plus du Système de préférence généralisé de l'UE. Les pays de la CEMAC ont renvoyé la prise de décision sur l'APE à juin 2016. Des dissensions persistent comme le laisse entendre la déclaration d'un représentant de la CEMAC dans les négociations : « *Nous nous sommes entendus avec l'UE sur le fait qu'en ouvrant notre marché régional, elle allait renforcer les capacités des PME puis compenser les pertes des recettes douanières de nos États. Il se trouve que le budget que propose l'UE ne correspond pas aux montants indiqués sur les études que nous avons faites ensemble* ».<sup>2</sup>



L'accord intérimaire conclut avec le Cameroun prévoit la suppression progressive des droits de douane pour les produits agricoles sur une période de 15 ans. À terme, les exportations européennes vers l'Afrique centrale pourraient être libéralisées à 80%. Le Cameroun est le premier partenaire de l'UE dans la région. Il importe principalement des véhicules, des biens industriels, des médicaments et des produits chimiques de l'UE. L'UE importe surtout des matières premières (pétrole, aluminium, bois, produits agricoles) et quelques produits agricoles transformés du Cameroun. D'autres pays de la région sont également d'importants exportateurs de minéraux et de pétrole (Gabon, Congo, RDC...).

1. Communauté économique et monétaire des États d'Afrique centrale qui regroupe

2. Pascal Youbi Lagha, lors de la 39e réunion du comité régional de coordination des négociations tenue du 23 au 27 mai 2016 à Brazzaville. Source : <http://www.adiac-congo.com/content/lafrique-centrale-ue-la-reunion-de-brazzaville-entend-booster-les-negociations-commerciales>

L'UE exporte principalement des machines des produits chimiques et des équipements de transports dans la région (plus de la moitié des exportations). L'Afrique centrale compte pour 0,5% du commerce extérieur de l'UE.

La **Communauté des États d'Afrique de l'Est – (EAC)** (Burundi, Kenya, Rwanda, Tanzanie et Ouganda) a conclu les négociations pour un APE en octobre 2014. L'accord prévoit la libéralisation progressive du marché est-africain : 82,6% des importations en provenance de l'UE seront exemptes de droits de douane. Le reste sera libéralisé sur 15 ans



dont 2,9% sur 25 ans. Une clause de sauvegarde est également incluse. L'accord est en attente de ratification. La date butoir est fixée à octobre 2016. Le Kenya semble être le pays le plus réticent de la région à finaliser l'accord, craignant de voir ses efforts d'industrialisation réduits à néant s'ils devaient être concurrencés par les entreprises européennes. La possibilité d'instaurer des taxes à l'exportation sur certaines matières premières et la question des aides européennes (directes ou indirectes) à l'agriculture ont été deux sujets d'achoppement. Les restrictions aux exportations de matières premières brutes sont tolérées dans l'accord pour des industries naissantes, mais pour une durée limitée. Les importations européennes concernent principalement l'horticulture, le thé et le café, le tabac et les produits agricoles. Les exportations européennes sont composées de machines-équipements, d'électroménager, de véhicules et de produits pharmaceutiques. La région représente 0,2% du commerce de l'UE.

Six des 15 membres de la **Communauté de développement d'Afrique australe (SADC)**<sup>3</sup> - l'Afrique du Sud, le Botswana, le Lesotho, le Mozambique, la Namibie et le Swaziland - ont conclu des négociations avec l'UE en 2014.

3. Les autres négocient dans des autres régions APE comme l'Afrique australe et de l'est (ESA) ou l'Afrique centrale. Ceci paraît contradictoire avec la volonté européenne de permettre l'intégration économique de la région qui se retrouve éparpillée entre trois zones de négociation APE.

L'Angola pourrait s'y ajouter ultérieurement. À l'exception de l'Afrique du Sud, tous les pays disposent d'un accès libre au marché européen. L'APE prévoit une libéralisation quasi totale des échanges :



97,8% des lignes tarifaires pour le Botswana, le Lesotho, le Mozambique, la Namibie et le Swaziland, 98,7% pour l'Afrique du Sud. Certaines protections

sont prévues comme les taxes à l'exportation, autorisées jusqu'à 10% ou encore la clause de sauvegarde. L'Europe verra un accès facilité pour un certain nombre de produits agricoles et d'origine animale dans l'Union douanière d'Afrique australe (SACU). L'Afrique du Sud, qui a signé un accord commercial séparé avec l'UE (TADC – Accord de commerce, de développement et de coopération) a également signé un protocole sur les appellations géographiques (pour l'alimentaire, les vins et spiritueux européens et pour certains produits sud-africains comme le rooibos). L'accord a été signé le 10 juin 2016 par l'UE et les 6 pays d'Afrique australe<sup>1</sup>. Il doit maintenant être ratifié par les parlements des États signataires. Les 6 pays de la région exportent principalement des diamants (spécialement le Botswana, la Namibie et l'Afrique du Sud), des produits miniers et agricoles. L'Afrique du Sud qui représente la plus grande part du commerce de la région avec l'UE, dispose d'une base productive plus diversifiée et exporte notamment des métaux, des vins et des produits manufacturés. Les exportations européennes vers la région incluent des véhicules, des produits pharmaceutiques, des machines-outils et des produits agricoles transformés. La région compte pour 1,8% du commerce de l'UE.



**Afrique de l'Est et australe (ESA)** Cette région est tout à fait hétérogène puisqu'elle inclut des pays de la corne de l'Afrique (Djibouti, Ethiopie, Erythrée, Soudan), de

l'Océan indien (Madagascar, les Comores, Maurice, les Seychelles) et d'Afrique australe (Zambie, Zimbabwe, Malawi). Six pays ont conclu un APE intérimaire en mai 2012 (Comores, Madagascar, Maurice, Seychelles, Zambie, Zimbabwe) avec l'UE. Les Comores et la Zambie ne l'ont cependant toujours pas signé ni ratifié et ne le mettent pas en application. En tant que PMA, ils continuent en effet de bénéficier du régime « Tout sauf les armes ». L'ouverture des marchés des pays ayant signé l'APE sera progressive sur 10 ans, allant de 80 et 81% d'ouverture aux importations européennes pour Madagascar et le Zimbabwe à 96 et 98% pour les Seychelles et Maurice<sup>2</sup>. Les pays de l'ESA exportent surtout des produits agricoles (la moitié des exportations), du sucre, des matières premières (pétrole et minerais pour 14,5% des exportations) et quelques produits manufacturés (textiles, vêtements principalement Maurice et Madagascar). L'UE exporte quant à elle des produits pharmaceutiques, des équipements de télécommunication, des véhicules et des machines-outils (environ les 2/3 des exportations). Certains produits agricoles comme le blé, mais également le pétrole raffiné sont exportés de l'UE vers l'ESA. Les négociations pour un APE complet sont toujours en cours. La région représente 0,3% du commerce de l'UE.

L'APE avec les pays des **Caraïbes (Cariforum)** a été signé en octobre 2008. La **Guyane** a rejoint l'accord fin 2008 et **Haïti** l'année suivante. L'accord prévoit la libéralisation à 85% des lignes tarifaires des marchés caribéens sur une période de 15 ans, 90% sur 25 ans. Des droits de douane et protections pourront être appliqués pour certains produits (agricoles, agro-industriels et manufacturés). Le commerce des services est ouvert à 65% dans les Caraïbes, à 94% en UE. Les Caraïbes exportent principalement des produits agricoles (bananes, rhum, sucre), des produits gaziers pétroliers et miniers. L'UE exporte des véhicules et des machines-outils (42,5% des exportations) et des produits agroalimentaires (produits laitiers notamment). La région représente 0,3% du commerce de l'UE.

En ce qui concerne les pays de la zone **Pacifique**, seuls, les **Fidji** et la **Papouasie**

1. Lire le communiqué de la Commission européenne ici : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2154\\_fr.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2154_fr.pdf)

2. Avec pour chaque pays des produits exclus du champ de la libéralisation. Voir la liste complète à cette adresse : [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/march/tradoc\\_149214.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/march/tradoc_149214.pdf)

**Nouvelle-Guinée** ont signé un APE en 2009. Ces pays exportent principalement du poisson, du sucre et quelques produits agricoles vers l'UE tandis que l'Europe vend des machines et des équipements électriques. En 2013, 14 pays du Pacifique ont décidé de stopper les négociations avec l'UE. L'accès des Européens aux zones de pêche du Pacifique et la modification des législations en termes de pêche font l'objet de divergences insurmontables entre les deux parties. Les pays du Pacifique ne comptent que pour 0,1% du commerce européen.

## 3- Les Amériques

*Les relations de l'UE avec les Amériques doivent être appréhendées en fonction des situations différentes en termes de développement économique selon que l'on s'intéresse à l'Amérique du Nord, à l'Amérique Centrale ou du Sud. La première est composée de pays industrialisés pour lesquels les accords négociés sont approfondis (marchés publics, services, harmonisation réglementaire, etc.). L'Amérique Centrale composée de pays en développement (qui exportent surtout des produits agricoles à faible valeur ajoutée) bénéficie de l'aide au développement. L'Amérique du Sud – Mercosur et pays andins - est également importante pour l'UE afin d'accéder à un marché émergent en croissance, de permettre des débouchés pour les entreprises européennes, mais également pour assurer l'accès aux matières premières du continent.*

### Amérique du Nord

L'UE a ratifié ou négocie actuellement des accords de libre-échange avec les trois pays nord-américains. L'ALE avec le **Canada** a donné lieu à des négociations qui ont abouti à un accord politique en octobre 2013. Le traité doit encore être ratifié dans les différents parlements. Cet accord supprime 99% des droits de douane entre les deux régions pour les produits non agricoles (des restrictions demeurent sur certaines viandes et produits animaux et laitiers). L'accord libéralise la plupart des services (hors santé, culture, éducation, poste notamment), ouvre l'accès aux marchés publics et réglemente les droits de propriété intellectuelle entre les deux zones. La présence d'un mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États (RDIE ou ISDS en anglais) est un sujet de discord. Ce mécanisme permettrait en effet à des entreprises de contester des décisions de politique publique qui iraient à l'encontre du principe de la liberté commerciale. Les produits manufacturés représentent l'essentiel (79,9%) des exportations européennes vers le Canada. Celui-ci exporte des produits miniers et pétroliers (15%) et des produits manufacturés (pour 43,4%, dont machines et véhicules)

Dans le même temps, l'UE mène des négociations avec les **États-Unis** afin de mettre en œuvre le TTIP (traité transatlantique sur le commerce et l'investissement), qui a déjà rencontré de

fortes oppositions des deux côtés de l'Atlantique. Le contenu des négociations est jalousement gardé par la Commission européenne. On peut assez facilement penser que la plupart des dispositions présentes dans l'accord avec le Canada figureront dans le TTIP (accès aux marchés publics, quasi-disparition des droits de douane...). Le but affiché n'est autre que de permettre aux entreprises (multinationales) des deux zones d'accéder à l'entièreté du marché sans restrictions. Le mécanisme de règlement des différends a également été beaucoup décrié par les opposants au traité. La Commission européenne en a présenté une version relookée en septembre 2015. Un nouveau mécanisme qui donne toujours la part belle aux acteurs privés et ne semble pas avoir convaincu les opposants<sup>1</sup>. Les produits manufacturés représentent plus de 80% des échanges entre l'UE et les États-Unis.

L'UE entretient également des relations avec le **Mexique**. Depuis 1997, un accord de partenariat économique, de coordination politique et de coopération est en vigueur. Il couvre le dialogue politique (changement climatique; le développement durable; la paix et la sécurité internationale; la démocratie et les droits de l'homme; la gouvernance économique mondiale), le commerce (instauration d'une zone de libre-échange) et la coopération<sup>2</sup>. La libéralisation des échanges est totale pour presque tous les produits industriels, seulement partielle pour les services. Les produits agricoles restent soumis à des restrictions (viande, céréales, lait sont exclus de l'accord). Une actualisation de l'accord est envisagée pour tenir compte des évolutions depuis 15 ans. Elle devrait porter sur les échanges et investissements bilatéraux, les politiques de voisinages respectives et la participation du Mexique à des opérations de maintien de la paix de l'ONU. L'Europe souhaiterait dans ce cadre accroître l'accès aux marchés publics et aborder la question de la protection de la propriété intellectuelle.

1. Voir le dépliant réalisé par les Amis de la Terre sur le sujet : [http://www.amisdelaterre.org/IMG/pdf/isds\\_10\\_reasons\\_doc\\_french\\_v5\\_screen.pdf](http://www.amisdelaterre.org/IMG/pdf/isds_10_reasons_doc_french_v5_screen.pdf)

2. Pas d'aide bilatérale, car le Mexique est considéré comme un pays à revenus moyens supérieurs, mais coopération visant à promouvoir les « valeurs et intérêts communs », à l'échelle nationale et internationale

Au moment de la mise en place de l'ALENA<sup>3</sup>, le commerce du Mexique avec l'UE avait chuté de moitié. Cet accord était alors un moyen pour l'UE de combler ce déficit. Les États-Unis demeurent le premier partenaire commercial du Mexique devant la Chine. Le Mexique exporte surtout des biens manufacturés vers l'UE (machines, équipement de télécommunication), mais le pétrole brut et les produits miniers représentent le premier poste avec 25% des exportations tandis que l'UE exporte des machines industrielles, des équipements électriques, de transport et des produits chimiques (dont produits pharmaceutiques). Les principaux investissements européens au Mexique concernent les services, notamment le secteur bancaire (3 des 5 premières banques au Mexique sont européennes), la brasserie (Heineken et SAB Inbev sont très présents dans le pays) et les télécoms. Un nouvel accord permettrait une plus grande implantation européenne dans ces secteurs. L'UE est largement excédentaire dans son commerce avec l'ALENA (excédent de 143 milliards d'euros en 2015). L'ALENA représente 17% des importations européennes (14% pour les seuls États-Unis) et 24,6% de ses exportations (20,7% pour les États-Unis).

## Amérique centrale et latine

Les relations nouées avec l'Amérique centrale remontent aux années 1980. Un premier accord de



coopération a été signé en 1993 et un accord de dialogue politique et de coopération en 2003. En 2007, les négociations pour un accord d'association débutent pour s'achever en 2010. Elles concernent le Panama et

**le marché commun centraméricain: Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua.** Il s'agit du premier accord de région à région conclu par l'UE, un accord reposant sur trois piliers (commerce, dialogue politique et coopération). Cet accord comprend la suppression immédiate des droits de douane pour les deux tiers des exportations de l'UE vers l'Amérique centrale, 100% pour les produits industriels exportés,

3. Association de libre échange nord-américaine entre les États-Unis, le Mexique et le Canada

ce qui favorisera surtout les producteurs européens. L'Amérique centrale verra son accès au marché agricole européen amélioré. Les exportations de riz et de bananes vers l'UE verront leurs droits de douane diminuer de moitié en 10 ans, mais seront toujours soumises à des quotas. Seuls 4 % des échanges sont exclus de l'accord, principalement des produits agricoles et agroalimentaires. L'accès aux marchés publics est également inclus dans l'accord. Les produits chimiques, les machines et équipements de transports sont les principaux produits exportés par l'UE dans la région. L'Amérique centrale exporte principalement du café et des bananes vers l'UE. En termes de taille, le marché centraméricain ne compte que 35 millions de citoyens, contre près de 500 millions pour l'UE qui est le premier fournisseur d'aide de la région. Cet accord garantit aux entreprises européennes les mêmes avantages que ceux dont disposent les entreprises américaines dans la région. L'UE a obtenu un accès privilégié pour les services de télécommunication et les transports maritimes notamment. L'Amérique centrale compte pour 0,4% du commerce extérieur européen.

L'UE a négocié des accords avec le **Chili** : un Accord-cadre en 1996 puis un Accord d'association entré en vigueur en 2005 comprenant dialogue politique (droits de l'homme, politique sociale, emploi, politique régionale) commerce et coopération. Le SEAE (service européen d'action extérieure) indique que des accords ont également été conclus sur les précurseurs chimiques, la coopération dans le domaine des sciences et des technologies, et les transports aériens. En juin 2011, des lettres d'intention ont été signées en vue



d'étendre la coopération à six nouveaux domaines: le tourisme, la politique relative aux PME, la coopération industrielle, la coopération en matière de normalisation, les matières premières, ainsi que la navigation au sol par satellite et l'observation de la terre. Plus de

la moitié des exportations chiliennes vers l'UE sont composées de cuivre dont le Chili est le premier producteur mondial. L'UE exporte des machines, des équipements électriques, de transport et des produits chimiques. Le Chili compte pour 0,5% du commerce extérieur de l'UE.

La **Colombie** et le **Pérou** ont conclu un accord commercial respectivement en mars 2013 et août 2013. Ces accords suppriment les droits de douane sur les produits industriels et de la pêche et abaissent substantiellement ceux pour de nombreux produits agricoles. Ces accords incluent des dispositions sur la protection des droits de propriété intellectuelle, des normes en matière de concurrence, de transparence et de réglementation et un mécanisme de règlement des litiges. L'UE a intégré une clause de sauvegarde pour les importations de bananes et de rhum en provenance des deux pays<sup>1</sup>. La Bolivie et l'Équateur étaient initialement parties prenantes à l'accord, mais se sont retirés suite à des dissensions sur les objectifs à atteindre en matière commerciale. La Commission européenne avait reçu en 2006 un mandat du Conseil européen pour négocier un accord d'association<sup>2</sup> (comprenant des aspects coopération et dialogue politique). Finalement, un accord uniquement commercial a été négocié. La violence antisyndicale en Colombie et la répression des mouvements sociaux (notamment autour de certains projets miniers) au Pérou avaient été relevées par nombre d'ONG, sans incidence sur la finalisation de l'accord. **L'Équateur** a finalement repris les négociations pour un accord commercial, achevées en 2014. Le pays rejoint l'accord avec le Pérou et la Colombie. Les pays andins exportent principalement des produits agricoles et des produits miniers et pétroliers vers l'UE. Celle-ci exporte des machines-outils et des équipements de transport ainsi que des produits chimiques vers les pays andins. La communauté andine (Bolivie incluse) représente 0,8% des échanges commerciaux de l'UE.

1. La Guadeloupe la Martinique et les îles Canaries sont en effet des producteurs européens de banane et de rhum.

2. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=FR&f=5T%209335%202006%20INIT>

La zone **MERCOSUR** - qui rassemble depuis 1991 dans un marché commun **l'Argentine, le Brésil, le Paraguay, l'Uruguay et le Venezuela** (depuis 2012), auxquels pourrait s'ajouter la Bolivie - a conclu un accord-cadre interrégional de coopération avec l'UE en 1995<sup>1</sup>, entré en vigueur en 1999 et assorti d'un dialogue politique. Cet accord-cadre



comprend les relations commerciales et prévoit également une coopération sur les normes agro-alimentaires et industrielles, la propriété intellectuelle, l'énergie, les transports, les télécommunications ou encore la protection de l'environnement. Des négociations sur un accord d'association (dialogue politique, coopération, commerce) ont débuté en 2000, mais ont été suspendues en 2004 du fait de profonds désaccords, tant entre l'UE et le Mercosur qu'au sein des deux groupes de pays, sur le volet commercial. Les négociations ont repris en 2010 lors du sommet UE-ALC (Amérique latine et Caraïbes), elles sont toujours en cours début 2016. Le Brésil qui est considéré comme un pays à revenu intermédiaire depuis 2013 a cessé de bénéficier des avantages commerciaux accordés aux pays en développement et souhaiterait boucler rapidement l'accord. L'Argentine était plus réticente, notamment sur la question agricole. L'arrivée du libéral Mauricio Macri à la présidence pourrait modifier la donne. Le MERCOSUR a fait une proposition à l'UE sur le volet commercial en février 2016. Les discussions devraient se poursuivre pendant l'année 2016.

L'UE affirme viser un accord commercial global, incluant le commerce des produits industriels et agricoles, les services, des règles sur les marchés publics, la propriété intellectuelle, les douanes, la facilitation des échanges, les obstacles techniques au commerce. L'agriculture demeure le principal obstacle à la conclusion des négociations : le MERCOSUR reprochant à l'UE d'aider son secteur agricole et de le protéger par des barrières non commerciales comme les règles phytosanitaires élevées qui empêchent l'entrée de certaines denrées sud-américaines

1. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:21996A0319\(02\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:21996A0319(02)&from=EN)

en Europe. De son côté, l'UE reproche au Brésil de limiter les participations étrangères dans certains secteurs (médias et communication, aviation, transport, exploitation minière) et de proposer des avantages fiscaux discriminatoires aux entreprises nationales. L'UE a demandé la mise en place d'un groupe spécial de règlements des différends dans le cadre de l'OMC. Les milieux agricoles européens craignent également l'entrée sur le marché européen de produits sud-américains (viande, produits laitiers, fruits...) dans un contexte de baisse des prix et des revenus agricoles en Europe ces dernières années. L'UE a déjà un déficit commercial s'élevant à 20 milliards d'euros avec le MERCOSUR pour le secteur agricole. Le MERCOSUR exporte principalement des produits agricoles et des matières premières minérales et pétrolières vers l'UE. L'UE exporte principalement des produits manufacturés, des machines-outils et équipements de transports ainsi que des produits chimiques. Le Brésil, poids lourd de la région, représente plus des 2/3 du commerce du MERCOSUR avec l'UE. Le MERCOSUR compte pour 2,7% des échanges extérieurs de l'UE.

## 4 – L'Asie

*Les accords de libre-échange avec l'UE sont assez récents pour l'Asie. L'Asean, le Japon, l'Inde et la Chine sont les poids lourds – actuels ou en devenir - de la région. L'UE espère conclure des accords de libre-échange avec chacun d'entre eux, régionalement ou individuellement. La taille considérable de ces marchés en croissance attise l'appétit des entreprises européennes, qui aimeraient – avec l'aide des accords commerciaux et/ou de protection des investissements – profiter de ce potentiel.*

L'Asie fait partie des priorités de l'UE en ce qui concerne les négociations commerciales. La région est l'une des plus dynamiques au monde en termes de croissance: une croissance dont l'UE souhaiterait tirer parti. Il s'agit pourtant de la région avec laquelle le moins d'accords ont été trouvés.

L'UE et la **Corée du Sud** disposent d'un partenariat stratégique depuis 2010. Depuis 2001, un accord-cadre régissait les relations entre l'UE et la Corée. Un ALE a été ratifié en 2011 par le parlement européen. La partie commerciale s'appliquait déjà provisoirement auparavant. En juillet 2016, toutes les barrières tarifaires seront supprimées, excepté pour certains produits agricoles. Il s'agit du premier accord de l'UE avec un pays asiatique, qui a été présenté à sa signature comme le « plus ambitieux jamais signé ». En effet cet accord « de nouvelle génération » inclut des aspects connexes aux échanges commerciaux basiques qui dépassent les négociations sur les seules barrières tarifaires: services, investissements, marchés publics, propriété intellectuelle, normes sanitaires et phytosanitaires. Ces accords de « nouvelle génération » reprennent certains des éléments (auxquels on peut ajouter la question de l'agriculture) qui ont bloqué les négociations multilatérales à l'OMC.

Les échanges entre l'UE et la Corée se composent majoritairement de produits manufacturés, dont les voitures et les machines-outils représentent la part la plus importante. Les craintes de l'invasion du secteur automobile européen par les véhicules coréens avaient été pointées avant l'accord. Une crainte en partie vérifiée puisque pour le poste « machines et véhicules », la Corée est excédentaire.

Ce sont les produits chimiques, les exportations de produits agricoles et liés à l'énergie qui permettent à l'UE d'être globalement excédentaire depuis 2013 dans son commerce avec la Corée. L'Allemagne dispose du plus gros excédent commercial devant la France et l'Italie. Seize pays européens, dont la plupart des pays de l'Est sont en revanche en situation déficitaire. La Corée du Sud représente entre 2 et 3% du commerce extérieur de l'UE, ce qui en fait le 10e partenaire commercial. Les échanges commerciaux entre les deux acteurs ont sensiblement cru au cours des dernières années.

L'UE a entamé des négociations avec les autres poids lourds de la région, mais les discussions ne semblent pas avancer aussi rapidement qu'avec la Corée.

**L'Inde** dispose d'un accord de coopération avec l'UE depuis 1994. Cet accord ouvrait principalement la voie à un dialogue politique sur un certain nombre de sujets, dont la coopération économique et commerciale. Le partenariat stratégique signé en 2004 renforce l'accord de 1994. Dès 2006, des discussions sont entamées en vue d'un futur ALE. Celles-ci avaient été interrompues depuis 2015 et la décision de Bruxelles d'interdire 700 médicaments génériques fabriqués en Inde. Les négociations ont repris en mars 2016 en vue d'un accord en matière de commerce et d'investissement. L'Inde représente entre 2 et 2,5% du commerce européen.

L'UE et le **Japon** négocient également un ALE, dans une relative discrétion médiatique. Le 16e round de négociation entre les deux parties s'est tenu en avril 2016. Les négociations portent sur le commerce des biens, des services, les droits de propriété intellectuelle, les mesures non tarifaires, les achats publics et les investissements<sup>1</sup>. L'UE souhaite faire diminuer les droits de douane appliqués sur certains produits comme l'automobile ou les équipements électriques. Comme le précise le ministère des affaires étrangères japonais, cet accord fait partie des « méga-accords » actuellement négociés avec le TTIP ou le traité transpacifique. La part du Japon dans le commerce extérieur européen est en constante diminution depuis 2005. Le Japon demeure toujours excédentaire (+ 3Md d'euros en

1. [http://www.mofa.go.jp/policy/economy/page6e\\_000013.html](http://www.mofa.go.jp/policy/economy/page6e_000013.html)

## Les différents régimes commerciaux proposés par l'UE

**Régime SPG Général :** Il s'agit d'une facilité octroyée aux pays en développement par certains pays développés, de manière non réciproque. Les PED bénéficient d'une discrimination positive pour l'accès sans droits de douane au marché d'un pays donné et peuvent continuer à imposer des droits sur des marchandises étrangères. Les marchandises concernées pourront être différentes du SPG européen au SPG américain. La Commission européenne dresse annuellement une liste des pays bénéficiaires des différents systèmes.

**Régime SPG+ :** Il s'agit du même principe que le SPG général, mais pour bénéficier du SPG+, les pays en développement doivent s'engager à ratifier et à mettre en œuvre 27 conventions internationales en matière de droits de l'Homme, de bonne gouvernance et de développement durable. À ce titre, les Philippines peuvent exporter à destination de l'UE les produits relevant de 91 % des lignes tarifaires en franchise de droits de douane. La Commission est chargée d'établir tous les deux ans des rapports de suivi de l'application effective des 27 conventions par les pays bénéficiaires.

**Régime tous sauf les armes.** Ce régime ne concerne que les PMA (Pays les moins avancés). Ils sont exemptés de droits de douane pour leur accès au marché européen pour toutes les marchandises sauf les armes. Ils peuvent continuer à imposer des protections tarifaires sur leurs marchés nationaux.

Ces régimes particuliers constituent des exceptions à la **clause de la nation la plus favorisée (NPF)**. Cette clause impose à tout membre de l'OMC qui a conclu un accord commercial plus avantageux avec un partenaire de répercuter cet avantage à tous les membres de l'OMC. Par exemple, si un pays accorde à un autre des droits de douane de 1% sur une marchandise donnée, tous les autres pays membres de l'OMC en bénéficieront également.

2015 ; excédent quasiment divisé par 10 depuis 2005) dans son commerce avec l'UE.

La **Chine** et l'UE sont liées par un accord de coopération économique et commerciale depuis 1985 qui consiste principalement en un dialogue reposant sur trois piliers<sup>1</sup> (dialogue politique, dialogue économique et sectoriel et dialogue sur les échanges humains – éducation, culture, jeunesse...). Depuis 2013 a été adoptée la stratégie de coopération Chine-UE 2020. Aucun traité de libre-échange n'a été signé entre les deux acteurs ni n'est en négociation à ce jour. Des discussions concernant la mise en œuvre d'un accord d'investissement (qui garantira le libre accès des investisseurs aux deux zones) sont en cours depuis 2013. Une dizaine de rencontres entre les délégations des deux parties se sont déjà déroulées à ce propos. À plus long terme, UE et Chine pourraient entamer des négociations pour un traité de libre-échange<sup>2</sup>.

La Chine est la première source des importations européennes. De même, l'UE est devenue le premier fournisseur de la Chine. En 2014, le déficit commercial de l'UE vis-à-vis de la Chine s'élevait à 137 milliards d'euros. Les produits manufacturés représentent la quasi-totalité des échanges entre la Chine (86% des importations depuis l'UE) et l'UE (96% des importations depuis la Chine). Seules l'Allemagne et la Finlande sont excédentaires dans leur commerce avec la Chine. Malgré une amélioration et une intensification continue des rapports avec la Chine, plusieurs différends faisant l'objet de litiges à l'OMC subsistent: le dumping sur la production d'acier, les barrières à l'entrée de certaines viandes en Chine, la production des énergies renouvelables.

La Chine demeure un des principaux partenaires commerciaux de l'UE (1/5 des importations européennes pour 9,5% des exportations). Le déficit commercial de l'UE-28 frisait les 180 milliards d'euros en 2015.

1. [http://eeas.europa.eu/china/docs/eu\\_china\\_dialogues\\_fr.pdf](http://eeas.europa.eu/china/docs/eu_china_dialogues_fr.pdf)  
2. Déclaration commune de la Chine et de l'UE en avril 2014

**L'ASEAN** (Association des Etats d'Asie du Sud-Est) est l'une des priorités commerciales de l'UE selon la DG Commerce de la Commission européenne.



Des négociations ont débuté en 2007 pour un ALE, mais ont été interrompues par l'UE dès 2009, officiellement à cause de la trop

grande hétérogénéité de la zone. Les pourparlers pour un ALE ont repris en 2015. Les relations avec les pays de la région ne se sont pas pour autant interrompues et l'UE a continué d'avancer sur des **accords de libre-échange bilatéraux** avec les pays de la région pris individuellement, en attendant un accord complet avec l'ensemble de la région. L'UE est le premier pourvoyeur d'investissements directs étrangers (IDE) dans l'ASEAN et son troisième partenaire commercial (après la Chine et le Japon). Six pays de l'ASEAN ont des échanges extérieurs qui dépassent les 100% de leur PIB, ce qui témoigne de l'ouverture commerciale de cette zone. L'ASEAN dans son ensemble représente 6,9% des importations européennes et 4,6% de ses exportations en 2015.

Intéressons-nous aux accords bilatéraux négociés par des membres de l'ASEAN avec l'UE.

L'ALE conclu avec **Singapour** en 2013 va encore plus loin que celui signé avec la Corée et constitue l'un des accords les plus approfondis en termes de libéralisation commerciale. Cela tient notamment au fait que la cité-Etat, qui a longtemps figuré sur la liste des paradis fiscaux<sup>1</sup>, dispose de l'un des plus grands ports marchands au monde et d'une économie très ouverte sur l'extérieur. Outre les tarifs douaniers, l'accord inclut les investissements, la libéralisation des services (financiers en premier lieu, mais également les télécommunications, les

1. Jusqu'à sa décision de participer aux procédures d'échanges automatiques d'information. L'OCDE l'a retiré de la liste des paradis fiscaux non coopératifs. Singapour demeure un territoire fiscalement attractif pour les entreprises (faible impôt sur les sociétés, pas d'imposition du capital, pas d'impôts sur les sociétés offshores non résidentes...) et les hauts revenus (impôts sur le revenu peu progressif). Liste dont on peut douter de la rigueur, elle ne compte en effet plus aucun pays à ce jour !

services environnementaux, postaux, de transport maritime et d'informatique), la question des achats publics et les barrières non tarifaires (réglementaires et techniques) au commerce. Au bout de 5 années, la quasi-totalité des échanges (à l'exception des quelques produits agricoles) sera exempte de droits de douane. L'accord fait actuellement l'objet d'un examen par la Cour de Justice de l'UE afin de déterminer si l'accord est « mixte », auquel cas il devra être ratifié dans les parlements de tous les États membres

Des négociations sont en cours avec la **Malaisie** pour un ALE depuis 2010. La majeure partie des échanges se faisait d'ores et déjà sans droits de douane. Depuis avril 2016, les deux parties ont paraphé un accord de partenariat et de coopération. Celui-ci se base sur un dialogue politique (organisation régulière de réunions d'un comité mixte - sur les questions telles la paix et la sécurité, les droits de l'homme, la non-prolifération des armes de destruction massive, et la coordination de l'ensemble de la coopération sectorielle - et une coopération accrue sur un certain nombre de sujets et secteurs - investissement, propriété intellectuelle, douane, migrations, science, transports, environnement...). La Malaisie et l'UE s'échangent principalement des produits industriels (plus de 90% des échanges) : machines, équipements électriques...

**L'Indonésie** est également dans le viseur de l'UE. En 2009, un accord de partenariat et de coopération a été conclu, entré en vigueur en mai 2014. L'objectif affiché par l'UE est de parvenir à un accord de libre-échange complet. L'UE se fixe également comme objectif de procéder à des échanges de vues sur les enjeux mondiaux avec l'Indonésie, compte tenu du poids croissant de ce pays dans la géopolitique mondiale (par exemple sur les conflits en mer de Chine ou sur l'évolution de l'ASEAN). L'Indonésie bénéficie du SPG. Le Japon et la Chine sont les principaux partenaires commerciaux de l'Indonésie avec l'UE. Le pays exporte principalement vers l'UE: des produits agricoles (pour 27,7% des exportations vers l'UE, dont l'huile de palme représente le premier poste), des produits manufacturés (58,9% des exportations vers l'UE) et des matières premières (pétrole, minerais). L'UE exporte de son côté des produits manufacturés, équipement de transport (presque les ¾ des exportations vers l'Indonésie).

Le **Vietnam** et l'UE ont annoncé avoir trouvé un accord de principe pour un traité de libre-échange en décembre 2015<sup>1</sup>. Cet accord aboutit à un démantèlement tarifaire quasi complet (jusqu'à 99 % des lignes tarifaires sont libéralisées, avec, pour ce qui concerne les produits sensibles, des périodes transitoires de 10 ans pour le Viêt Nam et de 7 ans

Le Vietnam exporte des équipements téléphoniques, des vêtements et chaussures ainsi que des denrées telles le riz ou le café.

Un accord de partenariat et de coopération avec la **Thaïlande** est en cours de négociation depuis 2006. D'abord paraphé, l'accord a été mis en

Tableau 2 : Les principaux partenaires commerciaux européens en 2015

Importations		Exportations		Total	
Importations (valeur en Md d'euros)	% des importations européennes	Exportations (valeur en Md d'euros)	% des exportations européennes	Total	% du commerce de l'UE
Chine (350,4 Md €)	20,3	Etats-Unis (371,2 Md €)	20,7	Etats-Unis	17,6
Etats-Unis (248,4 Md €)	14,4	Chine (170,5 Md €)	9,5	Chine	14,8
Russie (135,7 Md €)	7,9	Suisse (150,9 Md €)	8,4	Suisse	7,2
Suisse (102,3 Md €)	5,9	Turquie (79,1 Md €)	4,4	Russie	6
Norvège (74,3 Md €)	4,3	Russie (73,9 Md €)	4,1	Turquie	4
Turquie (61,6 Md €)	3,6	Japon (56,5 Md €)	3,2	Norvège	3,5
Japon (59,8 Md €)	3,5	Norvège (48,9 Md €)	2,7	Japon	3,3
Corée du Sud (39,4 Md €)	2,5	Emirats arabes unis (48,5 Md €)	2,7	Corée du Sud	2,6
Inde (350,4 Md €)	2,3	Corée du Sud (47,9 Md €)	2,7	Inde	2,2
<b>Total</b>	<b>64,7%</b>	<b>Total</b>	<b>58,4%</b>	<b>Total</b>	<b>61,2%</b>

Source : Commission européenne, DG trade

pour l'UE). L'accord acte la reconnaissance et la protection sur le marché vietnamien de 169 produits alimentaires et boissons d'origine géographique spécifique, en vue notamment d'empêcher l'utilisation abusive de certaines appellations comme le Champagne par exemple. L'accord inclut la question des achats publics et contient un mécanisme d'arbitrage de type ISDS. Les services ne font en revanche pas partie de l'accord. Les principaux postes d'exportation pour l'UE sont les machines et équipements électriques, les produits de l'aéronautique et des produits pharmaceutiques.

suspens suite au coup d'état militaire du 22 mai 2014. Fin 2015, après l'annonce de la tenue d'élections en 2017, l'UE accepte de reprendre les négociations pour un traité de libre-échange. Aucune relation ministérielle bilatérale ne sera entretenue en dehors de l'accord commercial. Quelques mois plus tôt, le parlement européen s'était pourtant prononcé contre la reprise des négociations tant que la junte resterait au pouvoir<sup>2</sup>.

1. Voir le texte de l'accord ici : <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1437>

2. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B8-2015-1021&language=EN>

En dépit de la résolution du parlement européen et des déclarations de la commissaire européenne Malmström sur le fait que les négociations ne reprendraient pas tant qu'un gouvernement démocratique ne serait pas rétabli<sup>1</sup> ; ces dernières devraient tout de même être mises à l'agenda comme l'affirmait récemment André Vallini<sup>2</sup> devant le parlement français. Les intérêts économiques ayant, semble-t-il, la primauté.

En juillet 2012, les **Philippines** et l'UE ont signé pour la première fois un accord de partenariat et de coopération. Il couvre les questions économiques, mais aussi sociales et politiques, comme le processus de paix et de prévention des conflits, les droits de l'homme et la non-prolifération des armes. Les Philippines bénéficient du SPG+ depuis décembre 2014. Des négociations pour un accord de libre-échange étendu (services, achats publics, concurrence...) ont été entamées en décembre 2015 par la Commission européenne. L'UE est le 4e partenaire commercial des Philippines. Les Philippines sont le 6e partenaire de l'UE au sein de l'ASEAN. L'UE exporte des équipements de transports (> 30% des exportations) des machines (14,9%) des produits alimentaires et des produits chimiques. Les Philippines exportent des équipements de télécommunication, des machines et des produits alimentaires. La balance commerciale entre les deux régions (biens et services compris) était pour la première fois légèrement déficitaire pour l'UE en 2015.

Les relations avec la **Birmanie** ont été rompues entre 1997 et 2013 à cause notamment du non-respect des clauses de l'OIT sur le travail forcé. La Birmanie négocie un accord en matière de protection des investissements (protection contre la discrimination; la protection contre l'expropriation sans indemnisation; la protection contre les traitements injustes et inéquitables; possibilité de transférer des capitaux) avec l'Europe. Trois réunions ont déjà été organisées en 2015.

1. <http://www.bilaterals.org/?zero-chance-of-thailand-fta-under>  
2. Secrétaire d'État auprès du ministre des Affaires étrangères et du Développement international. Voir la vidéo ici : <https://www.youtube.com/watch?v=aeaHbjA2zcg>. « La stratégie commerciale de l'Union est claire à ce sujet : efficacité, transparence et respect des valeurs. Mais c'est un fait nos produits sont pénalisés face à la concurrence des pays qui eux ont déjà conclu un accord de libre-échange avec la Thaïlande[...] ». En réponse à une question posée par un parlementaire de l'opposition.

Le Système de préférences généralisées a été rétabli en 2013 : les marchandises birmanes peuvent entrer sur le marché commun sans restrictions. Le principal poste d'exportation de la Birmanie vers l'UE est l'habillement (2/3 des exportations). L'UE exporte principalement des produits manufacturés, machines et équipements de transport vers la Birmanie.

Les pays **d'Asie centrale** et **l'Océanie** (avec quelques pays en conflits ou mis au ban de la communauté internationale pour diverses raisons : Venezuela, Cuba, Syrie, Libye, Soudan..) sont les dernières régions à ne pas avoir conclu d'accord avec l'UE. Une résolution du parlement européen de février 2016 autorise cependant l'ouverture de négociations avec **l'Australie** et la **Nouvelle-Zélande**. L'ouverture de pourparlers avec le Kazakhstan, le Turkménistan est pressentie. L'Asie centrale représente 1% des importations européennes (essentiellement composées de pétrole). L'Irak et l'Iran sont également évoqués afin d'élargir la politique européenne de voisinage.

## Bilan commercial

Les dernières années ont vu se multiplier les négociations pour des accords commerciaux, et ce avec pratiquement toutes les régions du monde. L'embourbement des négociations multilatérales à l'OMC depuis plusieurs années a conduit l'UE à négocier des accords au niveau régional (MERCOSUR, ASEAN...) et bilatéral lorsque la voie régionale n'aboutissait pas. Des tensions demeurent toujours sur certains points comme l'agriculture, les services et l'accès aux marchés publics : précisément les points qui bloquaient déjà les négociations à l'OMC. L'UE cherche à négocier de nouveaux types d'accords, plus approfondis, à l'instar de ceux négociés avec la Corée du Sud ou Singapour et qui incluent ces points de tension.

La politique commerciale vise à capter la croissance des pays en développement et émergents. En dehors de l'Afrique du Sud, les négociations avec les BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud - ou les entités régionales qui les englobent) sont particulièrement difficiles, et ce pour des raisons propres à chaque pays.

## Typologie (non exhaustive) des accords entrepris par l'UE

**Accords mixtes** : Accords ne relevant pas seulement de la compétence exclusive de la communauté européenne, mais mobilisant des compétences partagées avec les États. Ils sont de plus en plus fréquents et peuvent porter sur un large champ de compétence. Ils nécessitent signature de la Communauté et de tous les États membres. Un accord uniquement commercial ne serait pas considéré comme mixte puisque le commerce est une compétence exclusive de l'UE. Si des clauses sur la culture ou l'audiovisuel - compétence des États - venaient à être intégré, l'accord serait mixte.

**Accords intérimaires** : ils ont pour but de permettre l'entrée en vigueur plus rapide de certaines dispositions d'un accord mixte (pour des compétences exclusives de la communauté comme le commerce des marchandises). Dans les cas des APE avec les pays ACP, un certain nombre d'accords intérimaires ont été signés.

**Accords non préférentiels** : Accords commerciaux respectant de principe de non-discrimination et la clause de la « nation la plus favorisée » : c'est-à-dire que, selon l'article premier du GATT, que « tous avantages, faveurs, privilèges ou immunités accordées par une partie » devront être étendus à l'ensemble des membres de l'OMC (valable pour les accords tarifaires et commerciaux c'est-à-dire concernant droits de douane et restrictions quantitatives)

**Accords préférentiels et Système de préférence généralisés (SPG)**: Ils accordent une préférence à une région donnée - sorte d'inégalité compensatrice -, mais sont en contradiction avec les règles de l'OMC. Peuvent être conclus sur la base juridique de l'accord commercial ou de l'accord d'association. Dans certains cas, l'UE ouvre entièrement son marché alors que son partenaire n'ouvre que partiellement et/ou progressivement le sien. L'UE détermine chaque année une liste de pays bénéficiaires du système de préférence généralisé.

**Accords commerciaux**: Concernent généralement les droits de douane et les restrictions quantitatives en vigueur entre deux régions, mais visent également à réduire certains obstacles comme les primes, subventions ou pratiques fiscales discriminatoires

**Accords-cadres de coopération économique et commerciale**: Ils vont plus loin que les échanges commerciaux (accord entre entreprises, sur la R&D...), et s'adressent généralement aux pays développés. Ce type d'accord peut contenir des mesures diversifiées comme la coopération entre entreprises, dans la R&D.

**Accord de coopération**: Ils établissent un certain nombre d'actions communes entre deux parties sur une ou des thématiques données. Ils peuvent concerner un grand nombre de domaines comme le commerce, le développement, l'énergie, la culture...

**Accords sectoriels** : accords ne concernant qu'un secteur ou une activité et pouvant faire l'objet d'une coopération spécifique. Par ex. : accords de pêche, coopération en matière de recherche...

**Accord d'association**: ils sont encadrés par l'article 217 du TFUE, qui crée une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières.

**Accords de Libre-Echange Complets et Approfondis (ALECA)** : Accords comprenant une zone de libre-échange et l'approfondissement des relations commerciales (convergence et alignement des réglementations et législations) afin d'intégrer progressivement toute l'économie d'un pays dans le marché commun européen. Ces accords concernent les pays du voisinage européens n'ayant pas vocation à intégrer l'UE.

Des différends existent avec chacun des BRIC sur des questions commerciales, provoquant un blocage des négociations (restrictions, mesures protectionnistes, question agricole, commerce des services, propriété intellectuelle pour les médicaments génériques...). Signalons que les reproches sont également formulés à l'encontre de l'UE pour les mêmes raisons. L'Europe est en effet accusée de maintenir des protections, sur l'agriculture notamment, via ses normes phytosanitaires.

Les BRICS représentent une part importante de la population et de la croissance mondiale. Ils représentent (Chine en tête) une part croissante du commerce européen en 2015 : 18% des exportations européennes se font en direction des BRICS et 33,4% des importations proviennent de ces mêmes pays.

Les **principaux excédents commerciaux européens** se trouvent dans les catégories suivantes : machines-outils et matériels de transport (271 Md d'excédent – principalement avec les Amériques et l'Afrique et qui représentent près de 40% des exportations européennes), les produits chimiques (129 Md d'excédents avec l'ensemble du monde – 28% des exportations européennes) et les produits alimentaires (excédent avec l'Asie, l'ALENA et légèrement avec l'Afrique dans son ensemble, mais déficit avec l'Amérique latine et l'ASEAN).

Les déficits commerciaux se retrouvent pour les matériaux de base et l'énergie. On observe également un déficit global de l'UE pour les produits manufacturés (qui sont le troisième poste d'exportation avec 23% des ventes hors de l'UE). Celui-ci est essentiellement le fait de l'important déficit avec l'Asie, surtout la Chine et l'ASEAN dans une moindre mesure. L'UE est par contre excédentaire pour le commerce des biens manufacturés avec le reste du monde (Afrique, ALENA, Amérique latine...).

L'Allemagne, qui est le principal partenaire commercial de la quasi-totalité des pays de l'UE, est prédominante dans l'excédent commercial global de l'UE (les postes « produits chimiques » et « machines-outils », et « équipement de transport » étant parmi les plus excédentaires). Notons tout de même que pour la plupart des membres de l'UE, plus de 50% du commerce se réalise au sein de l'Union.

En ce qui concerne les **services**, qui représentent en général un volume deux à trois fois inférieur au commerce des biens et marchandises, l'UE est largement excédentaire pour quasiment tous les types de services. Le Royaume-Uni, la France, l'Espagne et la Suède sont les principaux artisans de cet excédent. Les services financiers (près de 40 Md d'excédent), de transport (maritimes, aériens... avec plus de 20 Md d'excédents) et les télécommunications (38 Md d'excédents) sont les principaux postes de l'excédent commercial concernant les services. Les services de voyage, le Bâtiment et les Travaux Publics (BTP), la distribution/gestion de l'eau, de l'électricité ou le traitement des déchets et assainissements également connaissent des excédents non négligeables (chiffrables en milliards). •