

La politique commerciale de l'Union européenne : un atout majeur pour l'économie

par Nicolas Dross

Jamais le débat sur la politique commerciale de l'Union européenne et les accords de libre-échange n'ont atteint une telle intensité en France, au point d'aller jusqu'à la remettre en cause. C'est pourquoi la rédaction d'INFO a demandé à un spécialiste, Nicolas Dross, Conseiller économique à la Représentation de la Commission en France, de dresser le panorama de cette politique au niveau de l'UE et de ses enjeux spécifiques pour la France. Compte tenu de l'actualité due à la récente signature par la présidente de la Commission européenne du traité commercial entre l'UE et le Mercosur, Francis Gutmann a posé à Nicolas les questions qui préoccupent particulièrement les Français à ce sujet.

Le commerce international est un élément essentiel de l'économie. Il crée des emplois, soutient notre compétitivité, participe à notre sécurité économique et renforce notre poids géopolitique au niveau mondial. Malgré cela, en France, le commerce international et la politique commerciale de l'Union européenne (UE) n'ont pas bonne presse.

Pourtant le contexte actuel rend la politique commerciale de l'UE plus que jamais nécessaire et ce pour au moins quatre raisons :

❶ **Les tensions géopolitiques et commerciales.** La guerre économique entre les États-Unis et la Chine, la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, la crise au Moyen-Orient (pour ne citer que quelques crises) font peser un risque croissant sur nos chaînes d'approvisionnement. Obstacles au commerce, découplage technologique, la fragmentation du commerce mondial entraîne des coûts supplémentaires qui, selon le FMI, pourrait aller jusqu'à 12% du PIB. Ces coûts sont liés à la hausse des prix à l'importation, à la segmentation des marchés et au moindre accès à la technologie.

❷ **L'accroissement de la pression concurrentielle sur l'économie française.** L'économie française se caractérise par une croissance économique relativement faible (d'après l'OFCE, la croissance atteindra 0,8% en 2025, après 1,1% en 2024) et des dépendances vis-à-vis des pays tiers, par exemple dans le domaine de l'énergie et des matières premières. 90%

de la croissance économique mondiale devrait être générée en dehors de l'UE dans les années à venir. Dans ce contexte, la France a besoin d'un environnement lui permettant d'attirer des investissements, d'investir à l'étranger, de se fournir et de vendre à l'étranger. Il s'agit notamment d'assurer une concurrence juste et équitable au sein de l'UE et dans le monde. Or, par exemple, la politique industrielle et l'utilisation massive de subventions en Chine faussent les conditions d'une concurrence équitable.

❸ **L'urgence environnementale et la transition écologique.** La lutte contre le réchauffement climatique et la défense de l'environnement sont nos priorités. La politique commerciale de l'UE devra faciliter l'approvisionnement en matières premières critiques nécessaires à la transition écologique.

❹ **Les nouvelles technologies.** Le développement, l'accès et la maîtrise des nouvelles technologies tels que les biotechnologies, le calcul quantique, l'IA et les semi-conducteurs auront un impact sur la compétitivité économique de la France et de l'UE à plus long terme. Les États-Unis et la Chine sont très avancés dans ces domaines et peuvent empêcher ou ralentir notre accès à ces technologies. Il est dans l'intérêt de l'UE de dialoguer et de coopérer sur ces sujets.

Une politique commerciale ouverte, durable et ferme

La Commission européenne a adopté le 18 février 2021, une stratégie, intitulée « Une politique commerciale ouverte, durable et ferme », axée sur trois dimensions :

❶ **L'ouverture.** La stratégie repose sur un programme actif de négociations commerciales à la fois avec des pays tiers (engagement bilatéral) et au sein de l'Organisation mondiale du Commerce (engagement multilatéral). Aujourd'hui, l'UE dispose d'un réseau d'accords de commerce lui permettant d'échanger en des termes plus favorables avec 76 pays dans le monde, couvrant 46% du commerce de l'UE.

❷ **La durabilité.** La politique commerciale doit contribuer pleinement aux objectifs en matière de climat, d'environnement et de droits des travailleurs. Cette politique est menée à la fois au niveau bilatéral et au niveau multilatéral. L'UE ne ménage

L'objectif de cet outil anti-coercition est d'agir comme un moyen de dissuasion en permettant à l'UE de résoudre les conflits commerciaux par la négociation (ex Chine-Lituanie)

pas ses efforts aujourd'hui afin de réformer l'OMC pour la rendre plus opérationnelle et pour l'orienter sur les défis d'aujourd'hui et notamment la protection de l'environnement.

③ **La fermeté.** Il faut comprendre ce terme comme l'assertivité, c'est-à-dire l'affirmation de l'UE dans l'arène du commerce international. Pour ce faire, l'UE s'est dotée d'instruments autonomes pour protéger ses intérêts (réforme de la défense commerciale, instrument anti-coercition, instrument relatif aux marchés publics internationaux...). Environ 200 mesures de défense commerciale protègent 630 000 emplois dans l'UE contre la concurrence déloyale.

Cette stratégie a bien fonctionné. L'ouverture économique et l'intégration dans les chaînes d'approvisionnement mondiales nous ont permis de maintenir nos chaînes d'approvisionnement, malgré les perturbations causées par la pandémie de Covid-19. Ensuite, nos liens commerciaux nous ont permis de nous diversifier et de réduire considérablement notre commerce avec la Russie suite à la guerre d'agression menée contre l'Ukraine. Enfin, le commerce global de l'UE a continué d'augmenter, tant pour les biens que pour les services. L'UE doit donc continuer sur cette trajectoire.

Mais de nouveaux défis se présentent, notamment ceux liés à la sécurité économique. L'UE s'est dotée de nouveaux instruments comme l'instrument de lutte contre la coercition, le filtrage des investissements étrangers, le contrôle des exportations de biens à double usage et les sanctions. Aujourd'hui, l'UE doit aller plus loin et définir une doctrine d'utilisation de ces différents instruments.

La France est très en faveur de la dimension « fermeté ». C'est par exemple, un des États membres les plus favorables aux mesures anti-subsidiation mises en place récemment sur les voitures électriques chinoises. La France est par ailleurs favorable à une politique commerciale qui promeut le développement durable. Elle est notamment pour l'inclusion de l'accord de Paris dans les accords de commerce. Elle est également favorable à des mesures comme le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières. Par contre, elle est plus réticente quand il s'agit de libéralisation commerciale, notamment quand l'agriculture est en jeu. L'exemple emblématique en l'espèce est celui du Mercosur (voir l'interview plus loin).

Cette frilosité est parfois difficile à comprendre car l'UE - et la France y est pour beaucoup - est très compétitive en matière agricole. L'UE était le premier exportateur agro-alimentaire au monde, avec des exportations d'une valeur de 229 milliards d'euros (8,9% des exportations totales de l'UE). Le commerce des produits agro-alimentaires génère un excédent commercial d'une valeur de 70 milliards d'euros. De plus, quand l'UE négocie avec des pays ayant une agriculture forte, elle négocie des quotas pour protéger les secteurs les plus sensibles.

Une autre idée reçue est que l'UE baisse ses standards et ouvre la porte à des produits potentiellement dangereux pour la santé. Rien n'est moins vrai. Accord ou pas accord, que ce soit pour la marchandise venant du Brésil, des États-Unis ou de Chine, les normes sanitaires européennes s'imposent à nos importations.

Pourtant, les accords de commerce et la libéralisation commerciale qui en résulte sont généralement bénéfiques pour les économies.

① Ces accords créent pour nos entreprises des débouchés à l'exportation, leur permettent de réaliser des économies d'échelle et d'être concurrentielles sur le marché mondial. On pense parfois que le commerce bénéficie principalement aux grandes multinationales. Mais sur les 724 000 entreprises de l'UE qui exportent des biens en dehors de l'UE, 95% sont des PME (690 000). Les entreprises exportatrices sont plus productives, plus innovantes et paient des salaires plus élevés que les entreprises non exportatrices.

② Les accords de commerce donnent aussi accès aux intrants nécessaires à notre économie. Les deux tiers des importations de l'UE sont en fait constitués d'intrants intermédiaires, tels que des matières premières, des pièces et des composants, qui contribuent au processus de production. Le commerce contribue également à nous rendre plus résilients face à d'éventuelles perturbations économiques, en nous permettant de diversifier nos chaînes d'approvisionnement.

③ Ensuite, les accords de commerce renforcent notre pouvoir d'achat. En accédant à des prix plus bas grâce aux accords commerciaux de l'UE, les Européens économisent 24 milliards d'euros par an (période 1993-2013). Selon les études, ce gain est plus important pour les consommateurs à faible revenu (gain de 63%) que pour les personnes à revenu élevé (gain de 28%). ➤

④ Enfin, les accords de commerce créent des plateformes de coopération avec nos partenaires, renforçant ainsi la position géopolitique de l'UE. En outre, ces plateformes sont utilisées pour discuter de sujets tels que l'environnement, les droits de l'homme ou les droits sociaux.

En conclusion, rappelons que l'UE est le premier bloc commercial au monde (16% du commerce mondial) et le premier investisseur mondial. Ceci renforce le rôle de l'UE dans le monde, réduit nos dépendances et contribue au développement de partenariats durables dans le monde entier au profit des consommateurs et des entreprises. ♦

Huit questions sur le traité UE-Mercosur

posées par Francis Gutmann

① *Les critiques françaises adressées au traité UE-Mercosur proviennent surtout des acteurs du monde agricole et de leurs défenseurs qui redoutent une invasion de produits végétaux et animaux de basse qualité, ne respectant pas les normes environnementales et sanitaires européennes. En somme, une concurrence déloyale : qu'en est-il ?*

Les produits alimentaires en provenance du Mercosur (Argentine, Bolivie, Brésil, Paraguay et Uruguay, soit 285 millions d'habitants) doivent dès aujourd'hui respecter les normes sanitaires de l'UE. Ainsi, par exemple, les pays du Mercosur ne peuvent pas exporter vers l'UE du bœuf aux hormones ou des aliments avec des résidus de pesticides supérieurs aux normes UE. Cela ne changera pas avec l'accord UE-Mercosur. Concernant l'environnement, le règlement anti-déforestation interdit l'importation dans l'UE de produits ayant contribué à la déforestation. Il s'applique à tous les pays et donc aux pays du Mercosur.

② *Les contrôles phytosanitaires qui devraient nous protéger sont-ils réellement efficaces ? Qui en est responsable ?*

En matière d'importation de produits agro-alimentaires depuis les pays du Mercosur, il faut distinguer deux types de contrôles sanitaires et phytosanitaires :

1 Les contrôles menés par la Commission européenne dans les pays du Mercosur. Avant qu'un pays du Mercosur ne soit autorisé à exporter vers l'UE, la Commission européenne (DG SANTE) évalue son organisation et sa gestion sanitaire générale. Il s'agit d'un contrôle sur pièces et sur place, qui

se fait de manière régulière. Lors de ces contrôles, la Commission émet des recommandations qui doivent être suivies par les pays concernés.

2 Les contrôles menés par les États membres aux frontières de l'UE. Les autorités des États membres mettent en œuvre des contrôles sanitaires au premier point d'entrée dans l'UE. Ces contrôles visent à s'assurer que les produits sont conformes à la législation européenne.

Les contrôles sont efficaces, mais il y a toujours bien sûr le risque qu'un fraudeur passe entre les mailles du filet. Toutefois, je veux croire que la grande majorité des agriculteurs du Mercosur comme en France ou dans l'UE sont honnêtes et respectent les règles.

③ *Y aura-t-il des mesures de compensation prévues pour les agriculteurs afin de répondre à ces critiques et inquiétudes ?*

Des mesures importantes seront mises en place pour protéger les intérêts des agriculteurs. Il s'agit d'une part de quotas de produits agro-alimentaires importés du Mercosur bénéficiant de droits de douane réduits pour les produits les plus sensibles. Par exemple, l'accord prévoit un quota de 99 000 tonnes à 7,5% de droits pour la viande bovine, ce qui correspond à 1,6% de la production totale de l'UE. D'autre part, l'accord comprend une clause de sauvegarde destinée à protéger les agriculteurs de l'UE contre toute augmentation soudaine des importations. Ces dispositifs, qui s'ajoutent aux normes sanitaires et phytosanitaires européennes très strictes, devraient éviter toute perturbation significative des marchés liée à



l'accord. Dans le cas contraire, la Commission s'est dite prête à apporter une aide rapide aux agriculteurs.

④ *Sur un plan plus général, ce type d'accord contient-il des clauses miroirs ou est-ce un accord de « l'ancienne génération » ?*

C'est un accord de nouvelle génération qui contient des clauses nouvelles et même inédites, notamment en matière d'environnement. Par ailleurs, dans la « Vision pour l'agriculture et l'alimentation », il est proposé de lancer en 2025 une étude d'impact sur de possibles mesures miroirs.

⑤ *En plus des constructeurs automobiles, qui seraient les autres gagnants de ce traité dans l'UE ?*

Il y aurait des gagnants dans l'industrie ainsi que dans l'agro-alimentaire (secteurs des produits laitiers ou des vins et spiritueux) car les marchés du Mercosur sont aujourd'hui très protégés par des droits de douane élevés. Parmi les grands gagnants, on trouve également les consommateurs qui bénéficieront de prix réduits sur un certain nombre de produits provenant du Mercosur.

⑥ *Pour répondre aux inquiétudes écologiques, le développement de l'agriculture intensive dans les pays du Mercosur ne risque-t-il pas d'alimenter le réchauffement climatique ?*

L'accord UE-Mercosur intègre l'Accord de Paris sur le changement climatique comme un élément essentiel de l'accord. Si un pays du Mercosur quitte l'Accord de Paris ou cesse de l'appliquer "de bonne foi", l'UE pourra suspendre les bénéfices de l'accord pour ce pays. C'est un incitatif puissant pour ces pays, dont certains ont déjà évoqué la possible sortie de l'accord. D'une manière plus générale, en matière de lutte contre le changement

climatique, il vaut mieux se rapprocher de ces pays et initier un dialogue dans le cadre d'un accord plutôt que de les laisser commercer principalement avec d'autres pays nettement moins regardant sur ces questions.

⑦ *Si la France, avec d'autres États membres opposés à cet accord, parvient à constituer une minorité de blocage, un nouveau type d'accord pourra-t-il être renégocié et obtenir l'aval du Parlement européen ou cela sonnera-t-il la fin des accords commerciaux pour l'Union européenne ?*

D'abord, rien n'annonce la fin des accords commerciaux pour l'Union européenne. La France et d'autres pays de l'UE souhaitent que nous continuions à conclure des accords de commerce. Dans le contexte géopolitique actuel, c'est plus nécessaire que jamais. Mais sur cet accord en particulier avec le Mercosur, si le Conseil le rejetait, il est difficile de dire ce qu'il pourrait se passer. Cet accord a mis 25 ans pour être négocié et c'est probablement le meilleur accord qu'on puisse obtenir.

⑧ *Enfin, quel est l'avenir de la politique commerciale de l'UE dans le monde actuel, en particulier avec les États-Unis de Donald Trump ?*

Avec la montée du nationalisme économique et du protectionnisme, l'UE va chercher à diversifier ses partenariats commerciaux et à renforcer ses relations avec des marchés stratégiques. L'UE continuera aussi à intégrer des critères environnementaux et sociaux dans ses relations commerciales. On le voit avec le Règlement anti-déforestation ou le Mécanisme d'Ajustement Carbone aux Frontières (MACF). Enfin, les questions de sécurité économique seront, elles-aussi, de plus en plus présentes dans nos politiques commerciales. ♦

Les clauses miroirs sont des mesures qui consistent à imposer une réciprocité entre les normes de production de deux pays.

6-12-24 signature Commission (cod. Gues)
transmission en 24 heures et finalisée sur
plein pouvoir
→ Au Conseil : adoption à la majorité
qualifiée des EM
ensuite P.E à la majorité simple
Enfin soumis au vote des Parlements Nationaux

Merco sur suite =

Enfin l'accord pourrait être soumis au vote des Parlements nationaux. D'après le pacte, étant considéré comme un accord "mixte", certaines de ses dispositions (non commerciales) doivent en principe être soumises à un tel vote. Si toutefois la Commission Eur. décide de scinder l'accord en deux volets, comme elle l'a fait pour le traité UE-Canada (CETA), son volet purement commerciale pourrait entrer en application sans passer par cette étape. Seul le volet politique resterait soumis à un vote des parlements nationaux.

Un P. Parole de la Com. Eur. a indiqué qu'une proposition ne verrait pas le jour avant la fin de l'été 2025. Les discussions devraient donc reprendre d'ici l'automne.