

L'avenir des traités commerciaux¹

Jean-Marc Siroën

Université PSL, Paris-Dauphine, LEDA-DIAL

Dans la *pop economy* (l'économie « populaire » ou « vulgaire »), les traités commerciaux dits « régionaux » par l'OMC sont souvent considérés comme une forme de libre-échange. C'est une étape, même si c'est un détour.

Il est vrai qu'au XIX^e siècle, les traités de libre-échange, orchestrés par la puissance britannique, étaient considérés comme ... libre-échangistes d'autant plus d'ailleurs, qu'ils étaient assortis d'une clause de la nation la plus favorisée. Les années 1930, marquent un retournement. Ces traités deviennent protectionnistes car en créant des zones d'autosuffisance, elles rendent économiquement viables le repli sur sa zone ou son Empire. Quant au GATT de 1947, il généralise le traitement de la nation la plus favorisée et dès lors, les traités de libre-échange loin d'étendre ce principe, le restreindraient.

Certes, l'article XXIV du GATT autorise des zones de libre-échange ou des Unions douanières à condition, toutefois, que les droits de douane ne soient pas relevés ou les réglementations commerciales durcies à l'encontre des pays tiers. Cet article, arraché *in extremis* par le Royaume-Uni aux États-Unis qui n'en voulaient pas, visait d'abord à sauver les préférences impériales de l'Angleterre mais il rendra surtout possible le Traité de Rome (1957). Lorsqu'en 1994 (Traité de Marrakech), les services entreront dans le champ de l'OMC avec les mêmes principes de non-discrimination du GATT, l'article V de l'accord Général sur le Commerce des Services (AGCS, GATS en anglais) accordera le même type d'exception que l'article XXIV. Il faut pourtant attendre la fin des années 1990 pour que l'Europe ne soit plus une exception et que les traités commerciaux « bilatéraux » se multiplient.

Il fallait néanmoins une théorie qui démasque les travers des traités de libre-échange et des Unions douanières. En 1950, l'économiste américain Jacob Viner démontrait ainsi que si ces zones de préférence « créaient » du commerce, elles en « détruisaient » aussi. Le débat sur l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans l'Union européenne illustre cette contradiction. En entrant dans ce qui est encore la Communauté

¹Présenté à la Journée d'études « Turbulences dans la gouvernance mondiale », Pacte, Laboratoire de Sciences sociales Equipe Gouvernance, Grenoble, 17 janvier 2020

Européenne, ces pays vont supprimer leurs droits de douane dans leurs échanges avec les autres pays membres ce qui donnera lieu à une création de commerce. Mais les nouveaux entrants devront aussi adopter les droits de douane européens qui pourraient être plus élevés que ceux qu'ils pratiquaient auparavant. Ils importeront donc moins de maïs des Etats-Unis, meilleur marché, mais pour en acheter davantage et plus cher en Europe. C'est un « détournement » de commerce.

Le gain ou la perte nette de l'intégration commerciale devient alors une question empirique. Néanmoins, les chances de gains seront d'autant plus élevées que les pays échangeaient déjà beaucoup entre eux et qu'ils ont donc moins à « détourner ». C'est généralement le cas lorsque les pays sont, comme dans la Communauté européenne, géographiquement et économiquement proches. Et, de fait, les traités commerciaux ont longtemps été « régionaux » (Traité de Rome, ALENA, Pacte andin, ASEAN, etc.) même s'ils le sont de moins en moins aujourd'hui.

D'autres économistes, défenseurs du libre-échange et du multilatéralisme ont souligné que ces « blocs » ou « forteresses » pourraient atteindre une taille qui leur permettrait de se comporter en quasi-monopole, comme exportateur dominant ou en quasi-monopsonne comme importateur principal. Pour un économiste libre-échangiste comme Jagdish Bhagwati, farouche adversaire des traités de libre-échange, le seul bloc qui vaille serait alors... le Monde².

Pourtant, à partir des années 1990, cette réticence libérale vis-à-vis des traités commerciaux s'estompe. Ceux-ci deviennent une des voies de la mondialisation au même titre que le multilatéralisme et même la seule puisque l'OMC se révèle incapable de faire avancer les négociations. Ainsi, les partisans de la mondialisation « heureuse » les défendent comme alternative acceptable quand la société civile « anti » ou « alter » mondialiste met dans le même sac la mondialisation malheureuse incarnée par l'OMC et les traités commerciaux régionaux et bilatéraux considérés comme tout autant néfastes.

En intégrant de nouveaux sujets allant bien au-delà de la baisse des droits de douane, ces traités qui depuis les années 1990 avaient proliféré, ne parviennent plus aujourd'hui à contourner les difficultés qui bloquaient les négociations multilatérales de l'OMC. Quel est donc leur avenir ?

Nous retracerons ainsi la montée des accords bilatéraux qui sont, très majoritairement des traités de libre-échange, mais avec une portée beaucoup plus vaste. Nous montrerons comment ceux-ci se préoccupent moins de ce qui fonde leur définition, à

² Jagdish Bhagwati, « Regionalism versus Multilateralism », *The World Economy*, 1992. Voir également Jean-Marc Siroën, « La régionalisation de l'économie mondiale », Paris, La Découverte, 2004.

savoir la baisse des barrières tarifaires, voire non-tarifaires, que d'autres thèmes négligés ou ignorés à l'OMC.

Les normes introduites dans ces traités ont eu un temps vocation à s'imposer au Monde. Dès lors qu'ils seraient introduits dans des « mega-accords » incluant des pays qui, pris ensemble, représentaient une masse substantielle du commerce mondial, les pays tiers -Chine, Brésil, Inde,...- n'auraient plus d'autres possibilités que de s'y rallier dans un processus improbable de multilatéralisation des normes bilatérales ou régionales. Néanmoins, l'échec des traités transatlantiques ou transpacifiques a marqué un coup d'arrêt à cette stratégie.

Les dispositions non traditionnelles introduites dans les accords visaient certes à favoriser la mondialisation en libéralisant de nouveaux domaines mais d'autres mesures répondaient aux opinions publiques en les rassurant sur le respect des droits des travailleurs ou sur l'engagement environnemental. Mais l'équilibre n'a pas été trouvé. Les opinions publiques ont surtout retenu que les régulations « à l'intérieur des frontières » qui remettraient en cause la souveraineté nationale en matière de lois et de normes protectrices, quelles que soient les précautions plus ou moins adroites introduites dans les textes et généralement non contraignantes. La société civile a d'ailleurs beaucoup moins contesté les dispositions strictement commerciales, comme la baisse des droits de douane, que les questions relatives au règlement des différends entre les firmes multinationales et les États, le risque de moins-disant en matière de normes sanitaires ou sociales ou l'abaissement du « principe de précaution ».

Est-ce pour autant la fin du bilatéralisme commerciale ? On envisage dans cet article l'hypothèse d'un retour au caractère protecteur sinon protectionniste des accords commerciaux. Au-delà de la critique libérale des années 1950-60 en termes d'effets de détournement ou de « blocs » commerciaux, les accords dits de la « nouvelle génération » tendent à équilibrer des chapitres libéraux (baisse des droits de douane, ...) et des chapitres beaucoup plus protecteurs (santé, environnement, travail).

Plus significatif encore, et moins analysé, les traités de libre-échange vont à l'encontre du processus qui depuis une trentaine d'années a « tiré » le commerce international : la fragmentation de la chaîne mondiale de valeur (GVC) qui implique des échanges croissants de biens intermédiaires. Or, les traités commerciaux doivent introduire des règles d'origine qui contribuent sinon à relocaliser, du moins à régionaliser, la production d'inputs.

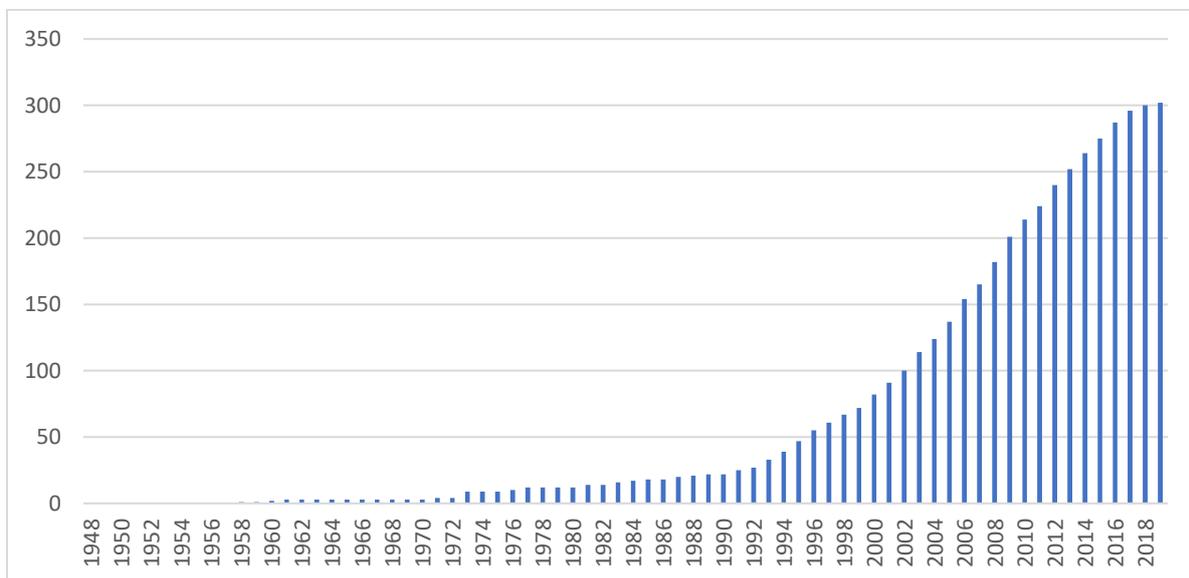
Si on considère que la mondialisation commerciale des trente dernières années fut d'abord un processus d'approfondissement de la division internationale du travail fondée sur la décomposition des processus de production, alors les traité de libre-échange peuvent être paradoxalement considérés comme des instruments de démondialisation.

La montée du bilatéralisme

Longtemps, les possibilités offertes par le GATT furent peu utilisées, trop libérales pour les uns, trop protectionnistes pour les autres. Le Traité de Rome a été une des rares exceptions et son aspect protectionniste, notamment dans le domaine agricole, était parfaitement assumé et même affirmé par le concept même de « Préférence communautaire », à l'intitulé presque provocateur par sa référence si peu discrète aux préférences impériales britanniques.

Hors de l'Europe (Communauté Européenne et AELE), les quelques initiatives qui s'éparpillent dans le Monde en développement convainquent d'autant moins que beaucoup des pays concernés ne sont pas membres du GATT. Quelques frémissements sont perceptibles dans les années 1980. En 1985, les Etats-Unis, qui n'avaient jamais caché leur réticence vis-à-vis de ces traités commerciaux, changent de cap en signant un traité avec Israël. Plus politique qu'économique, c'est encore une exception. Il faut attendre les années 1990 pour que le mouvement s'accélère avec quelques initiatives spectaculaires comme le Mercosur (Brésil, Argentine, Uruguay, Paraguay) en 1991 ou l'ALENA (Canada, Etats-Unis, Mexique) en 1994 (Figure 1).

Figure 1 - Nombre d'accords de libre-échange ou d'unions douanières notifiés au GATT ou à l'OMC et en vigueur (1948-2019)



Source : OMC

Les années 1980 avaient vu la conversion des pays en développement sinon au libre-échange, du moins à l'opportunité de stimuler leur croissance par les exportations.

Cette constitution de « blocs » régionaux devait provoquer un effet domino³ : plus la zone s'étendrait, plus il deviendrait coûteux de rester à l'écart. L'élargissement de l'Union européenne répond à cette logique qui a pourtant moins bien réussi en Amérique latine ou en Asie. La chute du mur de Berlin, puis l'éclatement de l'Union soviétique, ont contribué à cette prolifération d'accords qui visaient soit à maintenir des liens commerciaux entre des pays auparavant liés par la « division internationale socialiste du travail » planifiée à Moscou soit, en complément, à s'ouvrir vers d'autres pays, notamment européens, en vue de préparer une adhésion à ce qui était encore la Communauté Européenne.

Néanmoins, ces explications s'estompent dans les années 2000. Le cycle de négociation multilatérale dit de Doha et qui devait approfondir et préciser les acquis du cycle d'Uruguay achevé en 1993, se révèle difficile à lancer, puis à mener. De toute façon, il ne satisferait pas les ambitions de certains pays, notamment industriels, qui souhaitent élargir les thèmes quand les pays en développement et émergents veulent se limiter aux sujets traditionnels et plus strictement commerciaux. L'introduction d'un thème relatif au droit des travailleurs est rejetée dès la Conférence de Singapour (1996) qui, par ailleurs, définit une liste de quatre sujets – les « sujets de Singapour » – qui pourraient éventuellement être traités dans le prochain cycle de négociation : facilitation des échanges, concurrence, investissements, marchés publics.

Dans un climat d'émeute anti-mondialiste, la Conférence de Seattle (1999) ne parvient pas à définir un programme de négociation. La Conférence de Doha (2001) n'y réussira qu'en repoussant la décision sur les sujets de Singapour à la Conférence de Cancun deux ans plus tard. Les leaders historiques - Etats-Unis, Union Européenne - se heurteront alors à l'opposition d'une coalition de pays émergents menée par le Brésil et l'Inde et qui, quoiqu'hétéroclite, se révélera efficace pour rééquilibrer les rapports de force. Finalement, des quatre sujets de Singapour, un seul survivra : la facilitation des échanges. Ironie de l'histoire ce thème, initialement très controversé, aboutira à un accord séparé entré en vigueur en février 2017. Pour le reste, depuis Cancun (2003), les négociations n'ont guère évolué et les discussions portent davantage sur les programmes de travail que sur le fond des sujets eux-mêmes. Près de vingt ans après le début des négociations, à peu près tout le Monde les a oubliées.

C'est dans ce contexte que les accords bilatéraux entre pays ou groupes de pays ont pu apparaître comme un substitut au multilatéralisme. Les Etats-Unis qui les avaient combattus commencent à s'y complaire. L'Europe ne s'en prive pas. Leur co-leadership, vainement contesté jusqu'alors, est fragilisé par les pays émergents qui dans ces années 2000 tirent la croissance mondiale. Les accords bilatéraux apparaissent

³ Richard Baldwin & Dani Jaimovich D., « Are Free Trade Agreements contagious? », *Journal of International Economics*, 2012.

alors comme une alternative séduisante qui, libérés des coalitions hostiles, bénéficient d'un rapport de force qui leur est plus favorable et contournent le mur du consensus.

Ces traités n'ont plus comme but unique de promouvoir l'intégration régionale entre pays proches géographiquement et économiquement. Les Etats-Unis s'engagent notamment avec la Jordanie, le Maroc, Bahreïn et Singapour quand l'Union Européenne traite avec le Liban, le Chili, la Corée le Mexique ou la Colombie. Le Japon lui-même qui avait tardé à entrer dans la danse signe des accords avec le Mexique, le Chili et l'UE.

Les accords de la « nouvelle génération », alternative au multilatéralisme ?

Dans les traités de libre-échange, l'élimination des droits de douane est souvent un leurre. La véritable raison de ces accords se trouve ailleurs, un peu dans les barrières non tarifaires, beaucoup dans des dispositions moins directement liées au commerce. Singapour qui n'applique aucun droit de douane (son tarif « nation la plus favorisée » est nul) , est ainsi engagé dans 22 accords commerciaux dont la Chine, les Etats-Unis, le Japon, le Canada et l'Union Européenne.

Les traités commerciaux qui impliquent de plus en plus souvent des partenaires éloignés déjà assez largement ouverts aux échanges, ne visent donc plus à constituer des zones ou des blocs. Ils ne se limitent pas non plus à l'abaissement des droits de douane dont nous avons vu l'ambiguïté.

Les accords visent à aller plus loin que l'OMC sur les thèmes qui la concernent comme les services, l'agriculture ou la propriété intellectuelle (marques, indications géographiques, etc.) mais aussi sur d'autres sujets qui avaient été écartés de la négociation multilatérale : normes sociales, concurrence, investissement, marchés publics. Tous ces thèmes, sortis par la porte du multilatéralisme reviennent ainsi par la fenêtre du bilatéralisme...

Lorsque les traités sont élargis à de nouveaux sujets, les économistes parlent d'intégration profonde (*deep integration*) en contraste avec une intégration plus traditionnelle qui serait « superficielle » (*shallow integration*). La première impliquerait des mesures prises « à l'intérieur des frontières » en exigeant une adaptation des régulations nationales comme, par exemple, la concurrence, le travail, l'éducation ou la fiscalité. La seconde se limiterait aux mesures « à la frontière » comme les droits de douane, les droits antidumping, les mesures sanitaires, l'immigration.

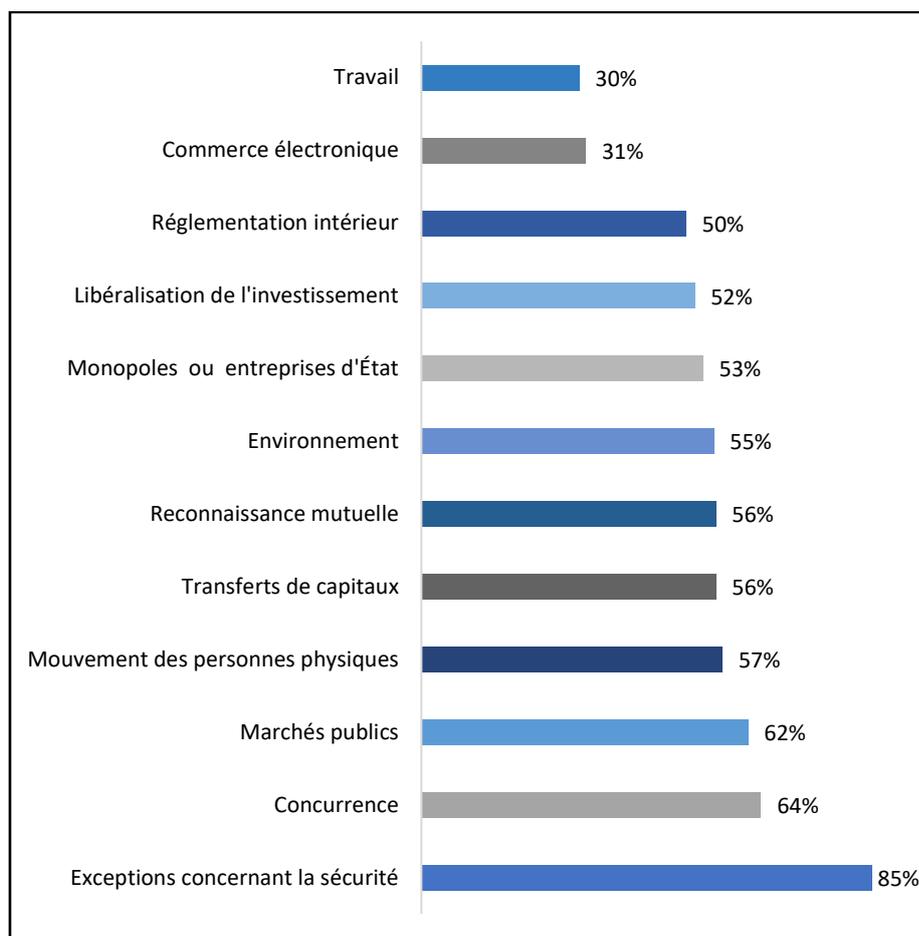
L'Union Européenne a choisi la voie « profonde » en négociant des accords que, pour sa part, elle qualifie de « nouvelle génération ».

Ceux-ci peuvent donc contenir des dispositions qui vont même au-delà de celles pointées par l'OMC (Figure 2) comme entre autres : l'éducation, la coopération

culturelle, la recherche, l'assistance financière, la protection du consommateur, la protection des données, la coopération industrielle, les petites et moyennes entreprises, les statistiques, la fiscalité, la lutte contre la corruption, les droits de l'homme, etc.

Cet approfondissement des accords a des implications importantes pour l'analyse économique et donc pour les impacts de ces accords. Jusqu'à maintenant les manuels d'économie et, souvent, les modèles utilisés ne prenaient en compte que la baisse des droits de douane et, le cas échéant, des mesures non tarifaires (subventions, quotas, etc.) converties en « équivalents tarifaires ». Mais les effets attendus des régulations « à l'intérieur des frontières » sont plus difficilement quantifiables. En contrepartie, l'impact des accords commerciaux devient plus difficile à estimer.

Figure 2 - Pourcentages d'accord en vigueur contenant des dispositions en dehors du champ de l'OMC (2018)



Source OMC - RTA database

Le fiasco des méga-accords commerciaux

Paradoxalement, l'activisme intégrateur des années 1990-2000 soutenu par la prolifération des traités bilatéraux de plus en plus « profonds » a laissé échapper quelques effluves de « non-discrimination » et donc de multilatéralisme. Car les mesures d'intégration profonde « à l'intérieur des frontières » sont plus difficiles à discriminer que celles « à la frontière ». On peut différencier les droits de douane ou les règles d'origine mais pas les réglementations. Un pays pourra assez difficilement introduire dans son droit de la concurrence ou dans son droit du travail des mesures qui ne s'appliqueraient qu'aux pays partenaires. Lorsque, par exemple, dans le CETA, le Canada s'engage auprès de l'Union Européenne à ratifier les conventions de l'Organisation Internationale du Travail (OIT), le bilatéral se mue en multilatéral.

Dans ce cas, l'intégration profonde relativise la question traditionnelle des effets de détournement. De ce point de vue, mais de ce point de vue seulement, les accords

d'intégration profonde développent, même malgré eux, une forme nouvelle de multilatéralisme.

Les dirigeants des anciens leaders, les Etats-Unis, l'Union Européenne et aussi, dans une certaine mesure, les deux autres membres de l'ancienne Quadrilatérale, le Canada et le Japon, ne s'y sont pas trompés.

Longtemps, ces quatre pays avaient pris soin d'éviter de négocier entre eux, même si dans les années 1990 un projet de partenariat transatlantique avait été esquissé par le Commissaire en charge du Commerce, le britannique Leon Brittan. Comme tout Anglais conservateur d'hier et d'aujourd'hui, il cultivait le mythe churchillien d'une « relation particulière » entre les Etats-Unis et l'Angleterre qu'il désirait porter au niveau européen. On en était resté là.

Pour les Etats-Unis comme pour l'Union Européenne, la montée des pays émergents et, en tout premier lieu, de la Chine, ainsi que l'affaiblissement du soutien politique aux accords multilatéraux ont affaibli le pouvoir de leadership qu'ils exerçaient jusqu'alors. La stratégie du Président Obama (2009-2017), en ligne avec celle de ses prédécesseurs, est appropriée par les Commissions Barroso (2004-2014). Il s'agit de promouvoir un « post- multilatéralisme » qui contournerait une OMC défailante, rivée à une conception trop étroite des relations commerciales, incapable de se saisir des sujets de l' « ancienne économie », comme la concurrence, les investissements ou les marchés publics et moins encore de la « nouvelle économie » comme le commerce électronique ou la protection des données. Plus grave encore, peut-être, l'OMC ne répondrait plus aux inquiétudes de la société civile notamment en ce qui concerne les droits sociaux, les questions environnementales ou la sécurité alimentaire.

Mais comment promouvoir le post-multilatéralisme sans pour autant rejeter les valeurs multilatérales, fondées sur la recherche de compromis et la valorisation d'intérêts partagés ? La réponse sera : par des méga-accords commerciaux de la « nouvelle génération » qui établiraient de nouvelles normes sur de nouveaux sujets. Ils s'imposeraient à tous dès lors que cumulés, ils représenteraient l'essentiel du commerce international. Les pays récalcitrants, la Chine d'abord mais aussi l'Inde ou le Brésil, n'auraient plus d'autre choix que de s'y rallier par « effet domino », universalisant ainsi les nouvelles règles du jeu du commerce international.

C'est ainsi que l'administration Obama s'engage dans des négociations avec quelques pays de l'APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*) pour s'élargir progressivement à 12 pays d'Asie ou d'Amérique. Si la Chine ou l'Inde ne sont pas partie prenante, les pays concernés représentent 40% du PNB mondial et 30% des exportations de marchandises. Bien que l'Accord de partenariat transpacifique (TPP) soit signé le 4 février 2016, le Président Trump ne demandera pas sa ratification au Congrès. L'exécutif avait de toute façon peu de chances de l'obtenir quel qu'ait été l'élu(e).

Le deuxième méga-accords entre l'Union Européenne et les Etats-Unis - 27% des exportations mondiales de marchandises - n'a pas mieux abouti. Le « Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement » (« *Transatlantic Trade and Investment Partnership* » ou TTIP), parfois rabaissé dans ses ambitions sous l'appellation de « *Traité de libre-échange transatlantique* » (*Transatlantic Free Trade Area* ou TAFTA), ambitionnait une « intégration profonde » en intégrant des sujets comme l'investissement, les marchés publics, la concurrence, les normes de travail, l'environnement, les indications géographiques, le rapprochement des législations (notamment dans les services financiers) et des normes techniques. Mais ce projet, très mal préparé et présenté encore plus maladroitement, ambitionnait de ronger le noyau dur des protections. Il s'est vite heurté à des impasses. Chaque partie avait beaucoup à demander à l'autre, mais trop peu à lui concéder. L'Europe n'accepterait jamais des poulets trempés dans l'eau de javel et les Etats-Unis des fromages non pasteurisés. Il n'y avait pas de « grain à moudre » et, avant même l'élection de Donald Trump, la négociation mal engagée avait dû être suspendue. C'est en effet en août 2016 que le gouvernement allemand, immédiatement suivi du gouvernement français, annonçait l'échec *de facto* des négociations.

Du côté européen, la vision « post-multilatérale » des relations économiques internationales devait intégrer la quatrième et la septième puissance commerciale, c'est-à-dire le Japon et le Canada (les Etats-Unis et l'Union Européenne ayant chacun un accord avec la sixième, la Corée du Sud et la huitième, le Mexique).

L'Accord économique et commercial global (AEGC) entre l'Union européenne et le Canada (*Comprehensive Economic and Trade Agreement* ou CETA) est lui aussi un accord de « nouvelle génération ». Signé le 30 octobre 2016, il reste à ratifier même s'il est entré « provisoirement » et partiellement en vigueur le 21 septembre 2017.

Engagé en 2013, l'Accord de partenariat privilégié avec le Japon (*Japan-EU Free Trade Agreement* ou JEFTA) a été finalisé en décembre 2017 et va lui aussi au-delà des questions strictement commerciales en intégrant notamment les « sujets de Singapour » (concurrence, investissement, marchés publics) ou la protection des données. Ratifié en décembre 2018, sa partie commerciale entre en vigueur en février 2019.

Pour l'avenir des relations économiques internationales, la conclusion la plus importante est pourtant l'échec relatif du passage au « post-multilatéralisme », promu par Obama et qui pariait sur l'effet-domino. L'élection de Donald Trump n'a fait que précipiter la mort d'un malade mal en point : son prédécesseur n'avait pas réussi à faire ratifier le TPP avant son départ et « sa » candidate, Hillary Clinton, qui l'avait autrefois porté comme Secrétaire d'État, le rejetait maintenant. Les onze autres pays signataires dans le traité ont certes confirmé leur engagement; adapté à la marge, et rebaptisé *Accord de Partenariat transpacifique global et progressiste* (PTPGP)ⁱ, entré en vigueur le 30 décembre 2018 pour les six premiers pays l'ayant ratifié (Canada, Australie, Japon,

Mexique, Nouvelle-Zélande et Singapour) qui ont par ailleurs ratifié (Canada, Japon, Mexique, Singapour) un accord avec l'Union Européenne. Mais hors les Etats-Unis, cette sympathique détermination n'est pas à la hauteur du défi.

Du côté européen le TTIP avait davantage été porté par l'ancienne Commission Barroso que par la nouvelle Commission Juncker qui en a hérité et a d'abord dû répondre à la bronca de la société civile qui se plaignait de l'opacité des négociations. Elle l'a moins été encore par les responsables politiques. La Chancelière allemande notamment, s'est révélée plus méfiante qu'enthousiaste.

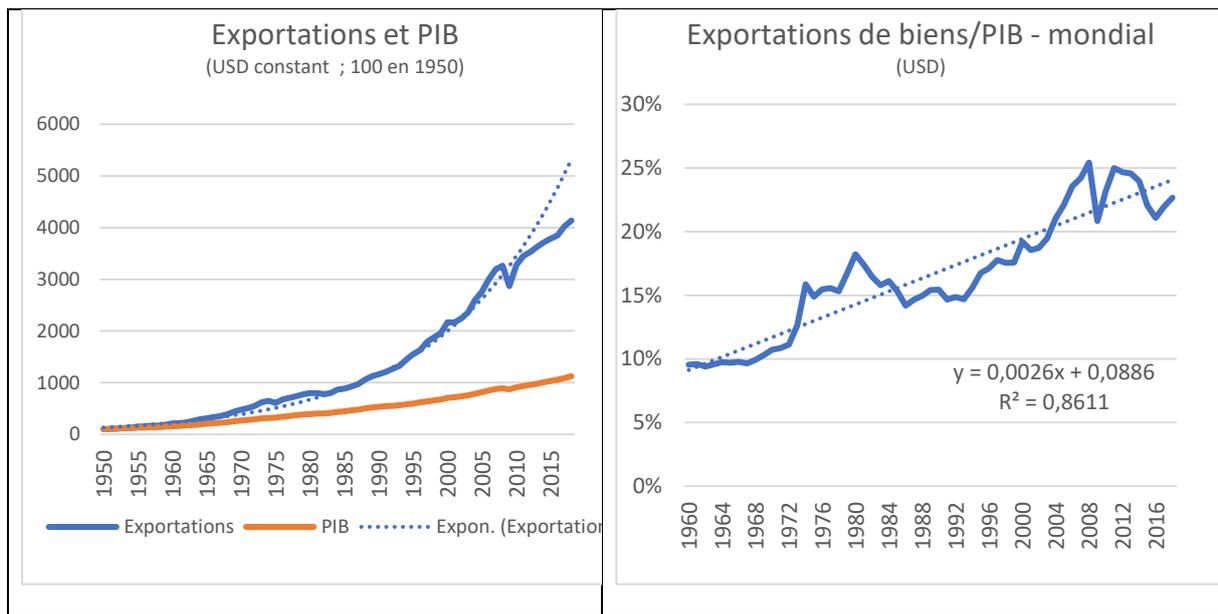
Ce ne sera donc pas par la voie des méga-accords que le système international se reformera.

Les traités commerciaux : libre-échange et protectionnisme

La moitié des accords est entrée en vigueur entre 2002 et 2012 et depuis 2010 le commerce international croit sensiblement au même rythme que la production alors que depuis l'après-guerre il bénéficiait d'un effet d'amplification (figures 3-1 et 3-2). Ce manque de dynamisme est inédit.

Les causes sont certainement multiples. Mais, paradoxalement, la multiplication des accords commerciaux a pu contribuer au ralentissement de la croissance du commerce international ce qui étonnera les commentateurs et les responsables politiques davantage, on l'espère, que les économistes. Même si la constitution de grands blocs protectionnistes, qui obsédait tant les Etats-Unis, ne s'est pas réalisée, rien n'assure que les « effets de détournement » qui réduisent le commerce ne l'emportent pas sur la création favorisée par les traités commerciaux bilatéraux.

Figures 3-1 et 3-2 – Le ralentissement du commerce mondial



Source : OMC

La « pop economy » souligne le lobbying des firmes multinationales qui s'exercerait sur les concepteurs et les négociateurs de traités commerciaux pour qu'ils étendent la mondialisation et l'ouverture à de nouveaux sujets. La « deep integration » serait ainsi le reflet de cette pression.

La réalité est plus complexe car le lobbying « pro-trade » n'efface pas le lobbying « con-trade » de certains producteurs notamment dans les industries vieillissantes ou au contraire à haute technologie (défense de la propriété intellectuelle), de l'agriculture ou de l'énergie mais aussi de la société civile (ONG, syndicats). Une négociation commerciale ne se limite donc pas à la recherche d'un équilibre entre les pays engagés. Il confronte aussi les demandes contradictoires de ses lobbies et groupes de pression internes. D'une certaine manière, plus les mesures pro-trade sont importantes, plus les mesures con-trade doivent l'être aussi pour respecter un certain équilibre. Derrière la « deep integration » se dissimule aussi un jeu politique qui conduit à introduire dans des traités, de moins en moins souvent qualifiés de libre-échange, des mesures susceptibles de limiter le commerce.

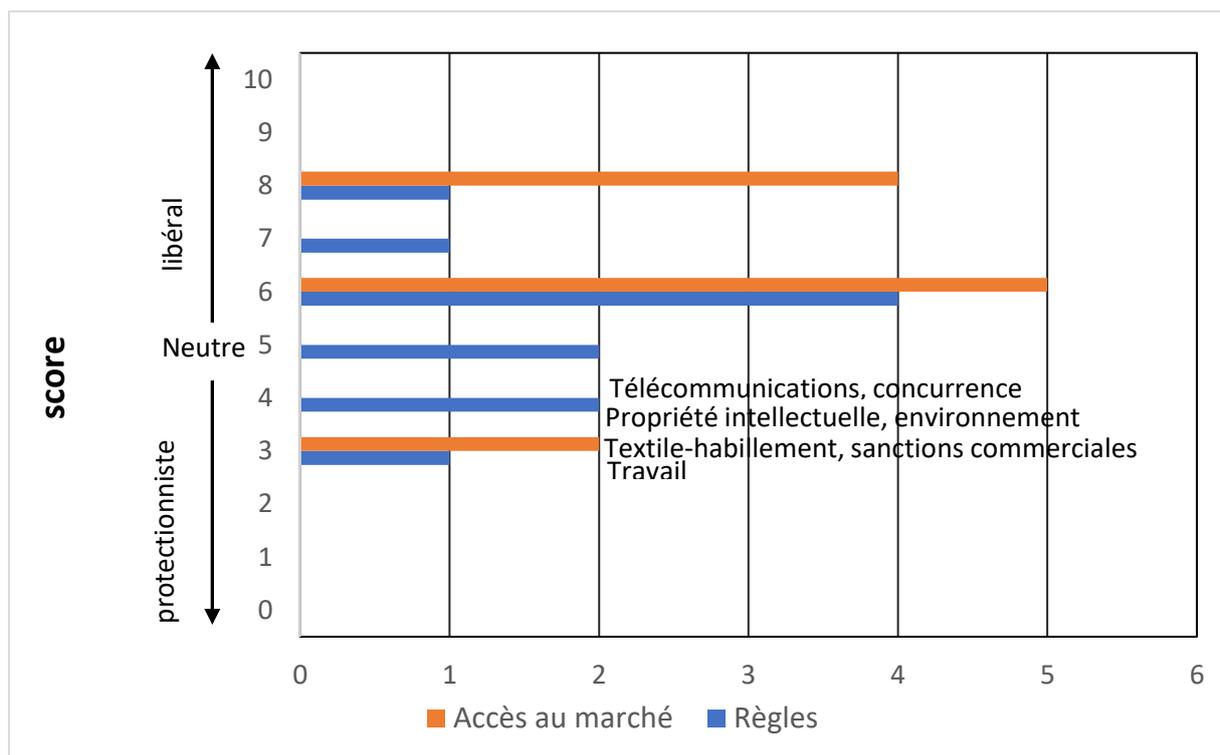
Ainsi, certaines des dispositions introduites dans les accords de la « nouvelle génération » imposent des contraintes, parfois coûteuses, en termes de droit du travail, de sécurité, d'environnement ou de sécurité alimentaire. En 2019, les démocrates n'ont accepté la nouvelle mouture de l'ALENA – le USMCA -- que contre des engagements précis du Mexique en matière de droit du travail qui devraient peser sur ses exportations.

Les éventuelles mises à niveau ont un coût qui peuvent remettre en cause des avantages comparatifs. Certaines mesures sont plus ambiguës : les appellations

d'origine permettraient certes aux producteurs français de vendre davantage de Roquefort au Canada, mais les producteurs canadiens qui utilisent abusivement l'appellation, exporteraient moins. Le cas des investissements directs, dont la sécurisation est devenue un des objectifs majeurs des accords de la nouvelle génération, est lui aussi équivoque. Le traité sera défavorable au commerce mondial si la production sur place se substitue aux exportations. Il lui sera favorable s'il favorise la délocalisation d'une production destinée au marché d'origine, sous forme de bien final ou de bien intermédiaire. Mais ce type d'investissement a davantage été porté par la prolifération des zones franches d'exportations dans les pays émergents que par les traités commerciaux.

A titre d'exemple, le graphique ci-dessous classe les chapitres de l'Accord transpacifique par ordre de « libéralisme » décroissant. Si cette étude du très libéral *Cato Institute* conclut que les mesures libérales l'emportent sur les mesures protectionnistes, il en relativise fortement l'aspect « tout libéral » que la « pop économie » lui confère.

Figure 4 - Accord Transpacifique : notation des chapitres



D'après D. Ikenson, S. Lester, S. Lincicome, D. Pearson, and K. W. Watson, « Should Free Traders Support the Trans-Pacific Partnership? An Assessment of America's Largest Preferential Trade Agreement », CATO WORKING PAPER, n°39, September 12, 2016

La « profondeur » des accords influence-t-elle le commerce ? Pendant longtemps, les économistes l'ont étudié sous l'angle de leur nature et, sans surprise, les traités d'Union douanière sont apparus plus favorables au commerce que les simples traités de libre-échange qui eux-mêmes le stimulaient davantage que les traités non réciproques de type

SGP⁴ ou Lomé-Cotonou. Plus récemment, des bases de données sont apparues permettant de mieux identifier les différents *items* contenus dans chaque accord⁵.

Les études tendent à confirmer que plus les accords sont « profonds », c'est-à-dire contiennent un nombre plus élevé de thèmes, plus ils favorisent le commerce bilatéral du moins jusqu'à une certaine limite⁶. Mais, au-delà des traditionnelles questions méthodologiques (de type : est-ce l'accord qui stimule le commerce ou le commerce qui favorise l'accord ?) ces études n'appréhendent pas toujours très clairement les effets sur les pays tiers. Par ailleurs, elles ne suffisent pas non plus à quantifier les effets sur la croissance, l'emploi, les salaires...

Mais le doute sur les effets des accords bilatéraux de libre-échange sur le commerce mondial vient surtout des règles d'origine.

Comme le remarquait déjà l'économiste libérale Anne Krueger, les traités de libre-échange qui, contrairement aux Unions douanières, permettent aux pays de mener une politique douanière indépendante vis-à-vis des pays tiers, cachent un biais protectionniste : « *En l'absence [de règles d'origine], chaque produit importé entrerait via le pays où les droits de douane sont les plus bas. Le critère pour l'exonération de droits est important dans la détermination des effets économiques ... Les règles d'origine prolongent en fait la protection accordée par chaque pays aux producteurs d'autres pays membres de l'accord de libre-échange. En tant que telles, les règles d'origine peuvent constituer une source de distorsion économique pesant sur l'efficacité des accords de libre-échange d'une manière à laquelle échappent les Unions Douanières* »⁷.

Les Etats-Unis sont ainsi engagés dans un accord avec le Mexique -l'ALENA- qui a lui-même un accord avec l'Union Européenne. Pour échapper au droit de douane européen de 10% sur les importations d'automobiles, les constructeurs américains pourraient être tentés de transiter vers le Mexique pour exporter leurs automobiles vers l'Union Européenne ... Les règles d'origine définissent alors le critère qui permettra d'apprécier l'origine du bien importé et ainsi, d'autoriser ou non l'exonération des droits de douane. Généralement, il est exigé un changement de nomenclature qui atteste une transformation suffisante du bien intermédiaire importé

⁴ *Système Généralisé de Préférence*

⁵ Notamment, OMC, Desta. Voir également Mattoo, A., Rocha, N. y Ruta, M. (eds.), *Handbook of Deep Trade Agreements*, Banque mondiale, Washington (D.C.).

⁶ *Orefice & Rocha (2013) établissent bien une relation positive entre le commerce bilatéral et le nombre de provisions, mais ne disent rien sur les effets sur le commerce mondial. Pour Mattoo, Mulabdic & Ruta (2017), l'approfondissement des accords augmente l'effet de création et diminue l'effet de détournement. Kohl, Brakman & Garretsen(2013) trouvent des résultats contrastés selon les items. Ahcar & Siroën (2017) établissent l'existence d'une courbe en cloche : les effets positifs de la "deep integration" sur le commerce bilatéral s'estompent progressivement avant de se retourner au-delà d'un certain seuil*

⁷ Anne Krueger, « *Free Trade Agreements Versus Customs Unions* », *Journal of Development Economics*, 1997.

ou encore, comme pour les automobiles, une part minimale de composants ou de valeur ajoutée produite dans la zone.

Pour bénéficier d'un libre accès au marché européen, les constructeurs mexicains pourraient ainsi être amenés à aménager l'origine de leur approvisionnement pour incorporer davantage de composants produits chez eux ou dans l'Union européenne, même s'ils sont moins compétitifs que des composants importés de Chine. La différence entre le prix du composant mexicain ou européen par rapport au prix d'un composant chinois équivaut alors à une taxe implicite sur les intrants qui doit alors être comparée au droit de douane que devrait acquitter l'exportateur mexicain si l'origine chinoise du composant l'empêchait de respecter les règles d'origine. Plus les règles d'origine sont sévères, plus l'effet protectionniste est donc élevé.

L'exportateur peut ainsi être confronté à l'alternative suivante : des coûts de production plus faibles mais pas d'exonération des droits, des coûts de production plus élevés mais soulagés par une exonération des droits. Dans tous les cas, les règles d'origine rabotent l'effet de création de commerce attendu des traités de libre-échange.

La multiplication des traités commerciaux accroît encore les doutes et la complexité du système. Par exemple, dans l'ancien ALENA, pour les automobiles, la part de valeur ajoutée produite dans la zone (Canada, Etats-Unis, Mexique) devait être de 62,5%. Dans l'accord entre l'UE et le Mexique elle est de 60%.

Si le Mexique respecte ses règles d'origine pour exporter dans l'UE, c'est-à-dire s'il contient suffisamment – 60% - de valeur produite au Mexique et en Europe, il est peu probable qu'il les respecte aussi pour les autres pays avec lesquels le Mexique aurait un accord et, notamment, les Etats-Unis. Par exemple, les automobiles mexicaines avec 15% de composants canadiens, 30% d'américains, 17,5% de valeur mexicaine et 37% européenne respecteraient les règles d'origine de l'ALENA -62,5%- mais pas celles de l'Union européenne. La nouvelle mouture de l'ALENA⁸ négociée en 2018 devrait aller plus loin. Elle élève ainsi la part de composants produits dans la zone de 62,5% à 75%. Il faudra même que 70% de l'acier et de l'aluminium utilisés soient d'origine nord-américaine⁹ ce qui contraindra encore plus le contenu en valeur mexicaine des automobiles exportables. Il deviendra alors quasiment impossible qu'une automobile respecte les règles d'origine à la fois du nouvel ALENA (USMCA) et du traité avec l'Union européenne, sauf à mettre en place des filières d'approvisionnement spécifiques : une destinée au marché nord-américain, l'autre au marché européen ce qui ferait perdre aux producteurs une partie du bénéfice de leurs effets de dimension.

⁸ *Rebaptisé Accord Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM)*

⁹ *Le nouvel ALENA introduit une exigence inédite : que 40% à 45% de la valeur du véhicule soient produits par des salariés payés au moins 16 dollars de l'heure. En France, le SMIC brut était en 2018 de 9,88 euros soit environ 11,5 dollars !*

Certes, les traités peuvent définir des règles dites de « cumul »¹⁰. Après tout, ne pourrait-on pas considérer que les composants fabriqués en Corée du Sud, liée à l'UE par un traité de libre-échange, puisse entrer dans les 60% exigés pour exonérer de droit de douane les exportations d'automobiles mexicaines ? De fait, ce type de cumul est assez rare.

Enfin, les règles d'origine ont un autre vice. Il faut prouver leur respect ce qui génère un coût bureaucratique et retarde le dédouanement. Contrairement à une idée courante, les traités de libre-échange ne facilitent pas les passages en douane ; ils les compliquent¹¹. C'est donc un nouveau droit de douane implicite, qu'on estime de l'ordre de 3 à 5 % qui pèse sur les avantages potentiels de la franchise.

Ces coûts auront d'autant plus de chances d'être rédhitoires que les droits de douane NPF (Nation la plus favorisée) sont faibles. Ainsi, les firmes mexicaines ou canadiennes préféreront souvent acquitter le droit de 2,5% que se plier aux exigences des « règles d'origine » pour s'en exonérer. Du fait du durcissement de ses règles d'origine, l'ALENA/USMCA risque de n'être qu'un chiffon de papier.

Ainsi, lorsque les coûts supplémentaires associés aux règles d'origine - prix plus élevé des composants, coût de réorganisation des filières, formalités douanières - ne sont pas compensés par l'exonération des droits, les entreprises potentiellement bénéficiaires pourraient être amenées à y renoncer.

La multiplication des traités commerciaux, qui entremêlent les règles d'origine, le « bol de spaghetti » de Jagdish Bhagwati est ainsi à contre-courant de la dynamique commerciale des années 1990 et 2000, fondée sur la mondialisation des chaînes de valeurs et l'éparpillement des différentes étapes du processus de production.

Les traités de libre-échange tendent donc sinon à réduire le commerce des biens intermédiaires (45% du commerce mondial) du moins à le régionaliser. Le Mexique importera moins de pièces chinoises mais plus de pièces américaines même si elles sont moins compétitives.

Rassurons-nous, l'Union Européenne, en tant qu'Union douanière n'a pas à appliquer de règles d'origine entre ses membres. Les droits de douane étant les mêmes dans tous les pays, les pays tiers n'ont aucun avantage tarifaire à passer par Marseille plutôt que

¹⁰ Le cumul bilatéral permet de tenir compte de la valeur produite dans la zone. Il est le plus fréquent. Dans certains traités, un cumul diagonal peut tenir compte de la valeur créée dans les territoires liés à un traité de libre-échange avec le pays importateur (dans l'exemple, ce pourrait être le cas avec le Mexique si les accords prévoyaient une telle disposition). L'accord CETA avec le Canada détermine néanmoins les conditions pour qu'en cas de traité de libre-échange entre les Etats-Unis et l'UE un tel cumul soit appliqué ce qui devrait alors impliquer l'harmonisation des règles d'origine.

¹¹ D'ailleurs, dans le cas du Brexit, les négociateurs ont vite compris qu'ils empêchaient la suppression des frontières, d'où le débat traité de libre-échange vs Union douanière.

par Rotterdam. Il en est de même avec la Turquie qui forme une Union douanière avec l'Union Européenne. Les douanes peuvent alors être abandonnées, au moins pour la circulation des produits. Il ne reste que des frontières extérieures.

À noter que compte tenu des droits NPF faibles de l'Union Européenne, il n'est nullement évident qu'un accord post-Brexit offre beaucoup d'avantages à l'Angleterre notamment pour l'exportation de ses biens industriels...

De ce fait, l'Union Européenne, comme zone commerciale, est moins protectionniste que les autres accords commerciaux en vigueur dans le Monde qui sont très majoritairement des accords de libre-échange.

Les règles d'origine créent également une dissymétrie entre les pays. En effet, l'Union Européenne dispose d'un avantage sur la Corée ou sur le Canada : plus grande et plus diversifiée elle les respecte plus aisément. Les différences de coûts salariaux en son sein deviennent, de ce point de vue, un avantage puisqu'elles favorisent la formation de chaînes de valeur à l'intérieur même de l'Union européenne. Une voiture allemande exportée vers la Corée pourra respecter ses règles d'origine en incorporant sans limite des composants ou des services polonais, français ou roumains. Certes, les constructeurs coréens pourraient aussi s'approvisionner auprès des mêmes pays pour satisfaire aux règles d'origine mais ils auraient sans doute préféré s'adresser à des fournisseurs plus proches et plus habituels. De fait, à la suite de l'accord de libre-échange entre l'Union Européenne et la Corée, l'augmentation des exportations automobiles européennes a été quatre fois plus élevée que celle de la Corée vers l'Europe.

Les traités commerciaux ne peuvent donc avoir pour seuls objectifs que de « supprimer » les droits de douane. Comme on l'a vu, cette mesure qui définit les traités de libre-échange, n'a aucun effet significatif entre les pays qui appliquent des taux normaux (les droits dits NPF pour « nation la plus favorisée ») déjà très bas. Plus les droits de douane sont faibles, plus la probabilité que les entreprises exportatrices renoncent à l'exonération des droits est forte.

L'histoire du commerce international est donc paradoxale : c'est lorsque, après la seconde guerre mondiale, les droits de douane étaient élevés que les traités commerciaux « bilatéraux » étaient les plus rares. Et maintenant que les droits sont plus faibles, ils prolifèrent... Les économistes pourront faire tourner leurs modèles pour estimer les effets de la suppression des droits de douane de l'UE avec le Canada, le Japon ou l'Australie, ils en surestimeront nécessairement les gains s'ils oublient les droits de douane implicites et les coûts spécifiques qui se camouflent derrière les règles d'origine.

Conclusion

Quel est l'avenir des traités commerciaux et bilatéraux ?

Le libéralisme des traités commerciaux est un malentendu qui s'est confirmé paradoxalement avec la libéralisation des échanges sur une base certes multilatérale mais aussi, pour les pays en développement, unilatérale. Auparavant, l'expérience des années 1930 avait promu une conception opposée qui voyait dans les traités bilatéraux des « blocs protectionnistes ». Les États-Unis ne considéraient-ils pas l'Europe comme une « forteresse » ?

Le soutien politique ou populaire à de tels traités est très léger et leur prolifération dans les années 1990-2000 est un sujet d'étonnement. Les « mondialistes » commencent à en percevoir les limites quand les « alter-mondialistes » et la société civile persistent à n'y voir qu'un approfondissement de la mondialisation en ignorant ou en sous-estimant ses effets protectionnistes soit par les restrictions qu'ils introduisent, soit par les règles d'origine.

Les offensives de Donald Trump pourraient contribuer à réhabiliter la vision protectionniste des traités commerciaux. Si l'ALENA, le premier grand accord commercial d'après-guerre des États-Unis, accompagnait l'ouverture du Canada et du Mexique aux exportations américaines et leur insertion dans une chaîne régionale de valeur, notamment dans l'automobile, sa renégociation, conclue sous l'épée de Damoclès de « sanctions commerciales » en accentue les effets protecteurs : règles d'origine extrêmement contraignantes, respect du droit des travailleurs et normes salariales.

Progressivement, les futurs accords commerciaux pourraient être davantage justifiés par la volonté de réguler le commerce et de facto, de le limiter que ce soit, par exemple, pour durcir le droit de propriété intellectuelle comme le souhaitent les industries de haute technologie ou imposer des normes environnementales ou de travail comme l'exige la société civile.

ⁱ *En Anglais Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP)*