

*L'Union
fait la force*

L'Europe dans les négociations
commerciales internationales

Sophie Meunier



L'Union fait la force

L'Union fait la force

*L'Europe dans les négociations
commerciales internationales*

Sophie Meunier

*Traduit de l'américain par
Sylvain Brémond et Sylvie Kleiman-Laïon*

Ouvrage publié avec le concours du
ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche

Catalogage Électre-bibliographie (avec le concours des Services de documentation de la FNSP)

L'Union fait la force : l'Europe dans les négociations internationales/Sophie Meunier – Paris : Presses de Sciences Po, 2005.

ISBN 2-7246-0974-3

RAMEAU :

– Politique commerciale : Prise de décision : Pays de l'Union européenne

– Traités : Pouvoir de conclusion : Pays de l'Union européenne

– Organisation mondiale du commerce : Pays de l'Union européenne

– Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce : Pays de l'Union européenne

DEWEY :

– 341.23 : Droit des organisations internationales – Organisations de l'Union européenne

– 382.1 : Commerce international – Organisation et politiques du commerce extérieur

Public concerné : universitaires, public intéressé

La loi de 1957 sur la propriété intellectuelle interdit expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit (seule la photocopie à usage privé du copiste est autorisée).

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, du présent ouvrage est interdite sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 3, rue Hautefeuille, 75006 Paris).

Édition originale :

Trading Voices

The European Union in International Commercial Negotiations

© Sophie Meunier, 2005

Publié en accord avec Princeton University Press, Princeton (N. J.), USA.

ISBN : 069112115X

© 2005, PRESSES DE LA FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES

*À mes parents,
Paule et Bernard Meunier*

Table des matières

<i>Préface</i>	9
<i>Introduction</i>	11
• Échange de voix : une représentation internationale commune	16
• Arguments, preuves et conclusions	27
Chapitre 1 / UNE VOIX EUROPÉENNE UNIQUE EN MATIÈRE COMMERCIALE	37
• Batailles autour de la compétence supranationale	39
• Du Conseil à la Commission : la voix unique en pratique	54
Chapitre 2 / LES INSTITUTIONS DE L'UE ET LES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES INTERNATIONALES	63
• Déterminants du levier de négociation	64
• Contraintes intérieures et force extérieure	74
• Compétence supranationale et contexte de négociation	79
• Institutions européennes et négociations commerciales	90
Chapitre 3 / LES NÉGOCIATIONS AGRICOLES DU KENNEDY ROUND : 1964-1967	103
• Les objectifs américains et européens dans le Kennedy Round	104
• Paralysie institutionnelle intérieure et blocage des négociations extérieures	115
• Contraintes institutionnelles, « mains liées » et conclusion du Kennedy Round	124
• Conclusion	133

Chapitre 4 / LES NÉGOCIATIONS AGRICOLES

ENTRE L'UE ET LES ÉTATS-UNIS DURANT

L'URUGUAY ROUND : 1986-1993 137

- Des négociations dans l'impasse 138
- Divisions internes, autonomie de la Commission et conclusion de l'accord de Blair House 146
- Conclusion 162

Chapitre 5 / LES NÉGOCIATIONS AMÉRICANO-EUROPÉENNES

SUR LES MARCHÉS PUBLICS : 1990-1994 165

- La création d'un marché intérieur des marchés publics 166
- Une réciprocité offensive dans les négociations américano-européennes sur les marchés publics 172
- Succès et échecs de la stratégie du cheval de Troie 180
- Conclusion : de la voix unique aux voix discordantes 185

Chapitre 6 / LES ACCORDS TRANSATLANTIQUES « CIEL OUVERT » :

1992-2003 189

- Le débat sur les pouvoirs de négociation dans le domaine de l'aviation 191
- Les accords bilatéraux : stratégie efficace de la politique « diviser pour mieux régner » 196
- Vers une compétence supranationale dans le secteur aéronautique : un cadre juridique renouvelé 201
- Une compétence supranationale restreinte 205
- Conclusion : les Horaces, les Curiaces et les accords ciel ouvert américano-européens 212

Chapitre 7 / D'UNE SEULE VOIX :

EFFICACITÉ CONTRE LÉGITIMITÉ 215

- Préférence, pouvoir et institutions dans les négociations commerciales américano-européennes 216
- Résultats et implications essentiels 230
- Efficacité contre légitimité en politique commerciale 240
- Quelques remarques pour conclure 251

Bibliographie 257

Préface

Cycle de Doha, textiles chinois, Boeing-Airbus, subventions agricoles, aliments génétiquement modifiés : la politique commerciale, toujours au centre de l'actualité, est au cœur des relations entre l'Union européenne (UE) et le reste du monde. Elle est aussi constamment au cœur de la puissance européenne, que ce soit parce que l'UE est, grâce à son Marché unique, l'une des plus grandes puissances commerciales au monde, ou parce que l'union joue de sa puissance commerciale comme instrument de puissance tout court. Entité sans véritable politique étrangère, l'UE a souvent utilisé sa politique commerciale comme moyen d'affirmer son identité politique externe, ainsi que comme palliatif aux outils classiques de politique étrangère – de l'exportation de ses normes au niveau multilatéral à l'inclusion de clauses politiques dans ses accords commerciaux bilatéraux. Mais est-ce dire pour autant que « l'union fait la force » ?

L'idée originelle de ce livre est née il y a près de quinze ans, lors de l'élaboration du « projet 1992 » que j'avais suivi avec beaucoup de passion pendant mes études à l'Institut d'études politiques de Paris. Je décidai alors de traverser l'Atlantique pour analyser, sous une perspective différente, les effets externes de la construction européenne. Grâce aux conseils précieux de Suzanne Berger, ma remarquable directrice de thèse au département de sciences politiques du Massachusetts Institute of Technology, je développai un projet analysant l'intuition que plus l'Europe serait unie institutionnellement, plus elle serait forte. Beaucoup d'années et de feuilles noircies plus tard, je réalisai que si l'intuition n'était pas fondamentalement fautive, la réalité était bien plus complexe puisque, dans certaines conditions, une plus grande intégration institutionnelle pouvait amoindrir la puissance de l'UE dans les négociations commerciales internationales.

À l'heure où les référendums ont remis en question l'évolution institutionnelle de l'UE et l'idée même que l'union fait la force, le sujet de ce livre reste plus que jamais d'actualité. Bien sûr, la machinerie institutionnelle n'est pas le seul facteur explicatif du pouvoir de négociation de l'Union. La convergence des préférences nationales en matière commerciale se passe non seulement par le biais des jeux institutionnels, mais aussi grâce à une convergence idéologique de principes et de

valeurs, ce qui peut expliquer pourquoi les débats internes sur les compétences en politique commerciale se sont pacifiés ces dernières années. Reste que la crise actuelle que traverse l'Union européenne prouve que les enjeux institutionnels sont cruciaux, non seulement pour les résultats des politiques mais aussi pour la légitimité démocratique.

Ce livre a bénéficié des commentaires de nombre de mes collègues qui ont eu la gentillesse de lire le manuscrit (en version américaine) en entier ou en partie. En plus des membres de mon comité de thèse, Suzanne Berger, Stanley Hoffmann et Kenneth Oye, je veux remercier notamment Karen Alter, Christina Davis, John Keeler, Andrew Moravsik, Kalypso Nicolaidis et Alberta Sbragia. Je tiens à remercier tout particulièrement Pascal Lamy, ancien commissaire européen au Commerce et nouveau directeur général de l'Organisation mondiale du commerce, pour m'avoir rassurée, à la lecture du manuscrit, que je ne faisais pas fausse route, même si de nombreuses pistes restent encore à explorer ; et Jean-François Brakeland, de la Commission européenne, pour son aide incisive, rapide, et répétée. Bien entendu, toutes les erreurs qui restent sont les miennes. Je suis aussi redevable à tous les établissements et collègues qui m'ont accueillie pour ce projet, en particulier à MIT, à l'université de Chicago et à Princeton, où je suis chercheuse depuis maintenant six ans. Mes vifs remerciements aussi à Michael Storper de l'Institut d'études politiques de Paris pour avoir recommandé la publication de la version française de ce livre aux Presses de Sciences Po, et à Sylvie Kleiman-Lafon et Sylvain Brémond qui ont traduit le manuscrit de l'anglais avec diligence, qualité et sympathie. Finalement, je tiens à remercier ma famille pour son soutien à ce projet : Yacine, Idir et Ines Aitsahalia, mon mari et mes enfants, qui en savent désormais bien plus sur les arcanes institutionnels de l'UE qu'ils ne le souhaitent ; et Paule et Bernard Meunier, mes parents, qui ont dès l'enfance encouragé mon intérêt pour la politique et ont soutenu, sans égoïsme, mon départ pour les États-Unis. C'est à eux que je dédie ce livre.

Introduction

« Unissons-nous. Et le monde nous écoutera. »

Campagne publicitaire proeuropéenne, septembre 1992

Il n'est pas facile de faire affaire avec l'Union européenne, plus grande puissance commerciale au monde et poids lourd de la politique économique internationale. La nature originale, complexe et souvent incompréhensible de l'« hydre » européenne a laissé perplexe plus d'un négociateur étranger : si l'UE parle d'une seule voix en matière commerciale, a-t-elle pour autant le dernier mot dans les accords de commerce international ? Une fois conclus par les négociateurs européens, ces accords peuvent-ils être contournés par les États membres récalcitrants ? Quand doit-on négocier avec l'UE, et quand doit-on négocier directement avec les États membres ? Au fil du temps, la nécessité de présenter un front commun et la complexité de la structure institutionnelle de l'UE ont avantagé l'Europe dans les négociations commerciales internationales.

La négociation de l'accord historique de libre-échange avec l'Afrique du Sud en est la parfaite illustration. En 1995, l'UE et l'Afrique du Sud ont entamé des négociations en vue de la signature d'un accord de libéralisation commerciale sans précédent, censé porter sur 90 % des échanges entre les deux pays. Au bout de quatre ans de négociations intenses, et parfois tendues – notamment sur la question de l'étiquetage des vins alcoolisés sud-africains comme « porto » ou « sherry », finalement écartée – l'UE et l'Afrique du Sud ont conclu un accord en 1999, entré en application en janvier 2000. Au grand dam des autres États membres, l'Italie a refusé à la dernière minute de ratifier cet accord si l'Afrique du Sud ne renonçait pas à l'utilisation du mot « grappa » pour qualifier sa minuscule production annuelle de 30 000 bouteilles de cet alcool, tandis que la Grèce refusait de signer si l'Afrique du Sud n'abandonnait pas l'utilisation du mot « ouzo » (même si les négociateurs se sont aperçus par la suite que l'Afrique du Sud n'en produisait pas une

goutte)¹. Les négociateurs sud-africains ont été très surpris par ces nouvelles exigences et par l'incapacité de l'UE à surmonter ses dissensions internes. Le président sud-africain, Thabo Mbeki, a violemment reproché à l'UE de faire montre de mauvaise foi en formulant des objections après la signature de l'accord, et le ministre sud-africain du commerce, Alec Erwin, a déclaré qu'il était impossible de négocier avec l'UE puisqu'elle se montrait incapable de dépasser ces questions secondaires ; leurs protestations sont néanmoins restées lettres mortes². L'Afrique du Sud a fini par céder et par mettre fin à la controverse sur les noms d'alcools, pour que cet accord capital de libre-échange avec l'UE soit enfin appliqué.

Comme tous les négociateurs du monde ont pu le constater, en matière de commerce, il est très difficile de comprendre l'Union européenne. Avec ses procédures institutionnelles complexes et ses multiples autorités, il est très fréquent que ses partenaires commerciaux se voient contraints de céder à l'UE, lorsque celle-ci parle d'une seule voix, même si cette voix unique procède d'une répartition floue des compétences. Mais les États-Unis ne sont pas non plus un partenaire facile. Entre la logique des *checks and balances*, qui équilibre la répartition du pouvoir entre les diverses branches du gouvernement, et la mainmise des groupes de pression sur le Congrès, les négociateurs américains ont souvent utilisé les contraintes institutionnelles comme des atouts dans les négociations commerciales. Qu'elle l'ait voulu ou pas, l'UE rivalise, dans ce domaine, avec les États-Unis. Elle est devenue un acteur puissant de la politique commerciale internationale parce que ses États membres ont mis en commun leur souveraineté et leur représentation extérieure en matière de commerce, faisant de ce tout collectif une entité bien plus imposante que la somme de ses parties. Mais une fraction de cette puissance provient de l'intégration incomplète de la politique commerciale européenne, qui permet une plus grande implication des États membres, et aussi des batailles politiques incessantes sur la compétence des acteurs nationaux et supranationaux en matière commerciale.

Le fait que l'UE parle « d'une seule voix » sur ce sujet lui a permis d'avoir un impact considérable sur le résultat des négociations de commerce international et d'influer sur la politique économique mondiale.

1. Victor Mallet, « Attempts to Rescue EU-SA Pact », *Financial Times*, 19 janvier 2000 ; Nicol Degli Innocenti, « Brussels Wins Pyrrhic Victory on Spirits Labeling », *Financial Times*, 17 février 2000.

2. Charlotte Denny, « Trading Names : EU and South Africa's War of Words », *The Guardian*, 15 février 2000.

En effet, l'UE a eu une influence particulièrement libérale sur les échanges internationaux de services et elle a activement contribué au développement des règles institutionnelles qui, dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), sont destinées à empêcher l'unilatéralisme. Dans ce cas précis, ce pouvoir de négociation est la conséquence positive du rapprochement des diverses positions nationales sur les questions commerciales au sein d'une seule et même expression institutionnelle. À l'inverse, la cacophonie a un prix, du moins en apparence : ce n'est que lorsqu'elle parle d'une seule voix que l'Union européenne peut peser de tout son poids sur le levier des négociations internationales.

Le présent ouvrage se propose de répondre aux nombreuses questions posées par le processus d'« échange de voix » au sein de l'Union européenne. Par quels mécanismes l'expression d'une seule voix à l'intérieur de l'UE devient-elle une force de négociation à l'extérieur ? Quelles conséquences y a-t-il à échanger plusieurs voix individuelles contre une seule et même voix dans les négociations internationales ? L'influence de l'UE correspond-elle simplement au poids combiné de ses États membres ? Dépend-elle au contraire des préférences de chaque État ? Ou bien des règles par lesquelles ces préférences individuelles se trouvent agrégées en une voix unique ? Lorsque les États membres adoptent des positions différentes, comment cette diversité se traduit-elle en atouts que l'entité collective pourra ensuite utiliser dans la négociation internationale ? Plus particulièrement, quelle combinaison de règles institutionnelles et de préférences individuelles fait que les États membres se retrouvent perdants ou gagnants par rapport à l'expression d'une voix unique ? Enfin, où se trouve l'équilibre entre les bénéfices qui découlent de cette voix unique en termes d'influence internationale, et ce que coûte, en termes de politique intérieure, le fait d'avoir à passer outre des préférences hétérogènes ?

Cet ouvrage porte sur les stratégies de négociation du commerce international. Il analyse les éléments qui déterminent la puissance de négociation de l'UE, à travers l'étude de quatre exemples de batailles commerciales transatlantiques. Il s'appuie sur l'idée que la structure institutionnelle complexe de l'Union européenne et l'obligation de négocier des accords internationaux « d'une seule voix » ont certes un impact important, voire décisif, sur les négociations commerciales internationales, mais que cet impact n'est pas celui que l'on croit. La plupart des commentateurs affirment tantôt que l'UE n'a que peu d'influence, tantôt que cette voix unique renforce sa position dans les batailles commerciales ; ce livre montre au contraire que la nécessité de présenter

un front commun peut renforcer ou affaiblir la puissance de négociation de l'UE, de façon très prévisible, en fonction des règles de vote utilisées, de la répartition des préférences, et du contexte propre de la négociation. Plus précisément, le vote unanime renforce la capacité des négociateurs européens à résister aux demandes de changement de politique, mais il affaiblit leur capacité à exiger à leur tour des changements de politique. Ce livre, qui vient s'ajouter aux nombreux ouvrages sur l'institutionnalisme rationnel et l'institutionnalisme historique, entend préciser les conditions qui permettent aux institutions de faire entendre leur voix et de peser sur les décisions en dehors des seules questions de préférence et de pouvoir. On peut même considérer que, loin d'avoir un impact négatif sur la puissance collective de négociation, la diversité des positions européennes pourrait, en certaines circonstances, accroître l'influence de l'UE, et représenter un atout certain.

Cet ouvrage envisage également l'UE en tant qu'acteur de la mondialisation. En dépit de sa réputation de géante économique et de naine politique, l'Union européenne est devenue un acteur actif, bien que peu orthodoxe, de la mondialisation, en s'appuyant sur une multiplicité de politiques étrangères, bien plus ambitieuses que celles de toute autre organisation économique régionale. Du commerce à l'aide internationale, du développement durable au renforcement de la démocratie, l'UE s'est impliquée dans les affaires internationales et a renforcé sa présence dans le monde sans passer par une action militaire ou diplomatique. L'UE est le plus grand marché pour les importations provenant des pays en voie de développement, et elle exporte en direction de ces mêmes pays un volume deux fois supérieur à celui des États-Unis, du Japon et du Canada réunis³. L'Union européenne fournit également l'aide la plus importante – soit 50 % de l'aide mondiale – et elle offre depuis longtemps des avantages commerciaux aux pays les moins développés. Pourtant, il lui manque une politique extérieure globale qui comprendrait le commerce, le développement, l'action diplomatique, la sécurité et la défense. En analysant le domaine dans lequel l'UE est une puissance mondiale incontestée, le présent ouvrage éclaire les zones d'ombre de son influence internationale et souligne son potentiel en tant qu'acteur international ; potentiel qui reste à développer dans certaines aires d'activité internationale autres que le commerce.

3. Eurostat, dans « La politique de développement de la Communauté européenne », communication de la Commission au Conseil et au Parlement européens, 26 avril 2000.

Ce livre s'intéresse également aux relations transatlantiques, qui, en ce XXI^e siècle, deviennent de plus en plus complexes et problématiques. Le commerce étant le seul forum au sein duquel l'UE parle d'égal à égal avec les États-Unis, une analyse de l'UE en tant que puissance commerciale mondiale et en tant que négociateur commercial peut permettre de comprendre la dynamique de ces relations commerciales transatlantiques parfois orageuses. L'UE est actuellement la plus grande puissance commerciale au monde et l'une des principales entités dans la négociation des accords commerciaux relevant du Doha Development Round organisé par l'OMC. C'est là une occasion supplémentaire de conflit transatlantique en matière commerciale, conflit alimenté par les innombrables sujets de discorde – actuellement examinés par l'OMC – tels que la question des organismes génétiquement modifiés. De plus en plus, cependant, les conflits commerciaux dans lesquels l'UE est impliquée vont se déplacer en dehors du champ transatlantique, vers la Chine par exemple.

Enfin, cette étude peut se lire comme une introduction à l'histoire de la politique commerciale de l'Union européenne. Le commerce est au centre de la plus ancienne politique commune, et cette politique est au cœur de l'intégration européenne⁴. Au cours des vingt dernières années, la politique commerciale est sortie du cadre restreint des barrières douanières. Elle fait désormais le lien entre les échanges commerciaux et les choix collectifs des sociétés en matière de santé, d'environnement, de culture et de protection sociale. Ce livre retrace l'évolution des règles qui ont fait la politique commerciale de l'Europe, de la signature du traité de Rome en 1957 au projet de constitution de 2003, de la politique de la chaise vide choisie par De Gaulle en 1965 à la bataille juridique qui a marqué, en 1994, le débat sur la compétence de l'UE en matière de commercialisation des services. En se concentrant sur les retombées politiques d'une représentation extérieure commune, cet ouvrage montre pour la première fois que la querelle qui fait actuellement rage sur les questions commerciales est en partie conditionnée par celle sur les institutions, comme l'ont d'ailleurs remarqué les adversaires de la mondialisation. Cette querelle institutionnelle est particulièrement dure au sein de l'UE en raison de sa structure complexe, à plusieurs

4. Dans un tableau résumant les questions traitées et les différents niveaux d'autorité en Europe, « les négociations commerciales » représentent la seule question sur vingt-huit pour laquelle toutes les décisions politiques sont prises au niveau de la CE. Ce tableau a d'abord été élaboré par Lindberg et Scheingold [1970] avant d'être mis à jour et reproduit dans Donahue et Pollack [2001].

niveaux, et de l'ambitieux projet constitutionnel dans lequel les États membres se sont engagés. Ce qui ressortira de cette bataille est également déterminant pour le reste du monde, puisque l'UE est son principal acteur commercial.

— Échange de voix : une représentation internationale commune

Dès sa création en 1958, avec ses six États fondateurs, la Communauté économique européenne (CEE) a constitué un seul et même acteur en termes de politique commerciale. La nécessité de créer une représentation extérieure commune pour la négociation des accords commerciaux internationaux était enchâssée dans la structure institutionnelle émergente de l'Europe. Pourquoi les gouvernements nationaux ont-ils ainsi transféré, presque sans hésiter, une partie de leur autorité en matière de politique commerciale à cette nouvelle instance supranationale ? La raison principale est à la fois pratique et juridique : le seul moyen pour la CEE d'exister légalement dans le cadre du GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) était d'être une union douanière, et le seul moyen concret de gérer les relations extérieures d'une telle union était d'adopter une voix unique dans les négociations commerciales. Les pères fondateurs de la CEE pensaient également que les bénéfices qu'ils pourraient retirer de cette mise en commun des voix étaient largement supérieurs aux inconvénients. Comme aux États-Unis, où l'autorité négociatrice est souvent transférée temporairement à l'exécutif, ce transfert de compétence pouvait permettre à l'Europe de se protéger des pressions nationales et d'assurer la libéralisation de son économie⁵. L'idée que l'union fait la force – et qu'une voix unique

5. Petersmann [1991, p. 288-289] énumère les arguments traditionnellement donnés en faveur de la délégation de la politique étrangère à l'exécutif. Si la politique commerciale est considérée comme faisant partie de la politique étrangère, alors certains de ces arguments pourraient justifier la délégation de la politique commerciale à l'échelon le plus centralisé du gouvernement.

Un premier argument (donné, par exemple, par Locke) est que les décisions de politique étrangère doivent réagir à des événements étrangers et qu'elles résultent souvent de négociations internationales au sein desquelles la position nationale peut se trouver affaiblie par l'ouverture et par les dissensions internes ; négociations qui seront sans doute plus efficacement menées à bien dans le secret, par des « professionnels » qui connaissent leur adversaire et savent comment s'y prendre. Les Parlements nationaux ont très peu d'influence sur ces négociations internationales, et les débats parlementaires

renforcerait la puissance de négociation de l'Europe – était sans aucun doute une motivation supplémentaire.

Obligations légales et efficacité dans le processus de négociation

La politique commerciale commune a été créée, avant tout, pour répondre à une contrainte juridique exogène. Cette voix unique dans le domaine des échanges commerciaux était en effet indispensable pour que la CEE puisse exister dans le cadre des règles du GATT. L'intégration européenne régionale constituait une exception au principe de multilatéralisme sur lequel s'appuyait le GATT, mais en vertu de l'article XXIV, la règle de la « nation la plus favorisée » pouvait être contournée par la création d'une zone de libre-échange ou d'une union douanière, dans l'espoir qu'une telle zone finirait par encourager une libéralisation générale du commerce mondial.

L'objectif du traité de Rome de 1957 était la création d'une union douanière entre la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et l'Allemagne de l'Ouest, au sein de laquelle il n'y aurait aucune entrave au commerce, une barrière douanière commune étant appliquée aux importations provenant de pays tiers. Les pères fondateurs de la CEE ont choisi de construire une union douanière pour des raisons à la fois politiques et économiques⁶. Du point de vue économique, conserver des barrières douanières multiples et diverses vis-à-vis des pays tiers tout en abolissant les taxes douanières entre des États membres géogra-

« ne font généralement intervenir que des examens rétrospectifs sur les conséquences de décisions irrévocables déjà entrées en application ». Ainsi, le droit souverain du Parlement à modifier un tel accord ou à arrêter son application est, en fait, majoritairement théorique en raison des coûts que ce type d'actions peuvent entraîner.

Un deuxième argument fréquemment invoqué pour soutenir l'hypothèse de l'incompatibilité est que les questions de politique étrangère concernent la sécurité et l'intégrité de la nation et que ces « intérêts supérieurs » sont trop importants pour être laissés au camp démocrate, qui a tendance à éviter les décisions difficiles (par exemple les dépenses militaires) et qui peut être amené à prendre des décisions de politique étrangère irrationnelles.

Un troisième argument est que, pour le citoyen, les implications inhérentes aux questions de politique étrangère sont très souvent lointaines, indirectes et obscures, de sorte que la plupart des gens, mais aussi les parlementaires, ont tendance à faire très peu attention aux questions de politique étrangère et à les laisser à des « experts ».

6. Voir, par exemple le rapport Spaak, dans « Rapport des chefs de délégation aux ministres des affaires étrangères », Bruxelles, 21 avril 1956, Mae 120 ff/56.

phiquement proches n'avait guère de sens. Si les barrières douanières étaient restées différentes pour chaque pays de la CEE, les importations en provenance des pays tiers se seraient faites massivement en direction de l'État membre présentant les taxes les plus faibles, pour ensuite circuler librement à l'intérieur de la zone de libre-échange, rendant de fait obsolètes les tarifs douaniers particuliers à chaque nation. De plus, la théorie contemporaine de l'union douanière affirmait que le démantèlement des quotas et des taxes à l'importation, ainsi que l'établissement de tarifs douaniers communs entraînerait une utilisation plus efficace des facteurs de production⁷. D'un point de vue politique, la création d'une union douanière, qui conduisait à un partage de souveraineté dans la définition d'une politique commerciale commune, entraînait également une coopération et des relations plus étroites entre des pays autrefois ennemis.

Parce que l'union douanière est une communauté de nations qui libéralise le commerce à l'intérieur tout en érigeant des barrières douanières vis-à-vis de l'extérieur, il lui faut se doter d'une politique commune à l'égard des pays tiers. Il fallait notamment à la CEE un système d'harmonisation des règles nationales régissant l'entrée des produits provenant des pays tiers dans chacun des États membres de la CEE, afin d'éviter un détournement des échanges commerciaux, une mauvaise répartition des facteurs de production et une distorsion de la concurrence découlant de la libre circulation des biens à l'intérieur des frontières du Marché commun. La création d'une union douanière a donc entraîné la mise en place d'un tarif extérieur commun (TEC), c'est-à-dire d'un taux appliqué uniformément aux importations de biens et de services depuis des pays situés en dehors de la CEE, quel que soit le pays membre de destination. À l'origine, le TEC représentait la moyenne arithmétique des différents tarifs nationaux appliqués en 1957 par les États membres. Il a ensuite été revu à la baisse au cours de diverses négociations multilatérales successives qui ont eu lieu dans le cadre du GATT. La Commission européenne, fraîchement créée, s'est vue transmettre le pouvoir de négocier pour la collectivité afin de permettre au marché intérieur de fonctionner comme une entité unique.

En matière de négociation, le transfert de compétence à l'entité collective devait accroître l'efficacité du processus. En effet, la mise au point d'une politique commerciale a toujours été longue et complexe. Aux États-Unis, le vote du *Smoot-Hawley Tariff Act* de 1930 a été décrit

| 7. Voir par exemple, Viner [1950].

comme une « épreuve sisyphéenne » par Schnattschneider, qui a compté pas moins de onze mille pages de témoignages et de rapports, rassemblées en quarante-trois jours⁸. Le fait de concentrer le pouvoir de négociation entre les mains d'un petit nombre d'agents de l'exécutif pouvait maximiser les gains obtenus lors des négociations internationales et accélérer la concrétisation de ces gains, puisque le processus de négociation s'en trouvait lui-même accéléré⁹. L'idée d'une plus grande efficacité est effectivement un argument traditionnellement utilisé dans l'analyse de la relation mandant/mandataire pour justifier le transfert de compétence d'un mandant à un mandataire.

Comme aux États-Unis, l'efficacité était, et est encore, l'un des principaux arguments utilisés en Europe pour justifier le transfert des compétences en matière de négociations commerciales à l'instance supranationale. Par rapport aux négociateurs nationaux, les négociateurs de la Commission sont mieux à même d'obtenir des résultats satisfaisants car ils évitent les longs débats intérieurs sur les détails de la négociation en cours. De plus, si les négociateurs de l'UE ont une compétence suffisante mais restreinte, ils ont assez de crédibilité pour conclure des accords qui seront approuvés par les gouvernements nationaux. L'argument de l'efficacité a été brièvement résumé par l'ancien commissaire européen au Commerce Sir Leon Brittan, qui avait affirmé qu'un élargissement des pouvoirs de la Commission et la suppression de la règle de l'unanimité « accéléreraient les négociations, simplifieraient la prise de décision et renforceraient l'influence de l'Europe en termes de politique commerciale face au Japon et aux États-Unis¹⁰ ».

« Isolation » et libéralisation du commerce

Les politiciens européens ont également fait le choix de centraliser les décisions politiques en matière commerciale afin de protéger le

8. Schnattschneider [1935], cité par Bailey, Goldstein et Weingast [1997, p. 312].

9. Certains chercheurs spécialistes de la politique commerciale des États-Unis ont émis des doutes quant à la validité de ce raisonnement sur « l'efficacité ». S'il est vrai que la concentration de l'autorité de négociation entre les mains de l'exécutif réduit les sources d'inefficacité, de récents travaux affirment qu'il existe d'autres moyens de rationaliser le processus. Les législateurs auraient pu choisir d'utiliser différemment les organisations existantes afin de créer de nouvelles commissions et de nouveaux comités, et d'établir de nouvelles règles. Voir Bailey, Goldstein et Weingast [1997].

10. Lionel Barber, « Brussels Strives to Call the Tune on Trade », Financial Times, 12 mars 1997, p. 6.

processus contre les pressions protectionnistes et, ainsi, de promouvoir la libéralisation des échanges commerciaux. Familiers du système américain et très favorablement impressionnés par l'Interstate Commerce Clause, les pères fondateurs de l'Europe, en particulier Jean Monnet et Paul-Henri Spaak, envisageaient de reproduire ce système à l'intérieur de la Communauté européenne¹¹.

Les canons de l'économie politique ont longtemps affirmé que la politique commerciale était caractérisée, presque universellement, par des problèmes liés à l'action collective et par une tendance au protectionnisme. Les avantages de la protection sont concentrés, tandis que ses inconvénients sont dispersés¹². Il est ainsi plus facile pour des industries concurrencées par les importations que pour les consommateurs d'agir collectivement parce qu'elles constituent, relativement parlant, un groupe bien plus petit¹³. Comme beaucoup de chercheurs en économie politique ont pu l'observer au fil des années, le système politique tend donc structurellement au protectionnisme¹⁴.

La délégation de l'autorité en matière de politique commerciale au niveau du gouvernement le plus unitaire facilite l'isolation du processus qui se trouve ainsi protégé contre les pressions intérieures, ce qui, par voie de conséquence, favorise la libéralisation du commerce. Il en est ainsi parce les différents acteurs de la décision ont tous un bassin d'électeurs, et que les politiciens locaux sont plus susceptibles de répondre à des intérêts particuliers que le président, dont l'électorat est national. L'expérience américaine met en lumière les dilemmes auxquels doivent faire face les acteurs politiques qui tentent de mettre en place une politique collective malgré la pression des groupes d'intérêts. Les études portant sur la politique commerciale américaine considèrent couramment que le Congrès a délégué l'autorité commerciale au président afin de protéger ses membres des pressions intérieures protectionnistes et de promouvoir une politique économique internationale plus libérale¹⁵. Parce que chaque représentant peut devenir l'otage d'une

11. Entretien personnel avec Paul Boel, New Haven, mai 2004.

12. Schattschneider a été le premier à le remarquer [1935, p. 127-128].

13. Sur les problèmes de l'action collective, voir l'important travail d'Olson [1982].

14. Voir, par exemple, Olson [1982], Magee, Brock et Young [1989], Goldstein [1993], O'Halloran [1994], Destler [1996], Gilligan [1997], Hiscox [2002].

15. Voir, par exemple, Bauer, Pool et Dexter [1963], Destler [1996]. Il existe des divergences d'opinion dans la littérature récente sur les motivations principales qui justifient une délégation de la politique commerciale, ainsi que sur la nature même de cette délégation. Voir O'Halloran [1994] et Bailey, Goldstein et Weingast [1997] pour des opinions contrastées.

poignée d'intérêts particuliers, le processus d'élaboration politique du Congrès mène soit à une impasse politique, soit à un pacte officieux et à des niveaux de protectionnisme si élevés qu'ils se révèlent inefficaces, à l'instar du *Smoot-Hawley Tariff Act* de 1930¹⁶. Doté d'un électorat national et non local, le président doit théoriquement prendre des décisions plus libérales en matière de politique commerciale que les membres du Congrès. Le transfert de compétence favorise donc la libéralisation¹⁷. En matière de commerce international, le transfert de l'autorité à l'exécutif a permis aux représentants du Congrès de rester attachés à l'idée d'un monde économique ouvert. Les législateurs qui ont initié l'évolution institutionnelle des États-Unis en 1934, puis, plus tard, ceux qui ont signé le *Trade Expansion Act* de 1962, espéraient inscrire le libéralisme dans le processus institutionnel. Les législateurs démocrates ont mis au point des institutions qui abaisseraient les barrières douanières tout en étant susceptibles de survivre une fois que le Congrès ne serait plus contrôlé par leur parti¹⁸. Alors qu'il créait un commerce libre, le transfert à l'exécutif de l'autorité en matière commerciale a permis aux législateurs américains de ne pas se voir reprocher les conséquences intérieures de ces décisions politiques libérales. Ils ont transféré le pouvoir décisionnel tout en se préservant le droit de critiquer les pays étrangers et l'administration sous la pression de leur électorat. O'Halloran a résumé cet argument ainsi : « Ce processus décisionnel permet aux États-Unis d'avoir une politique commerciale libérale sans que les membres du Congrès puissent être tenus directement responsables auprès des électeurs mis à mal par la concurrence induite par les importations. Les législateurs peuvent donc passer pour les défenseurs des victimes de cette politique sans avoir à céder à leurs menaces¹⁹. »

Intervenant après la seconde guerre mondiale, avec le souvenir encore vif des conséquences internationales du protectionnisme américain, la décision des États membres fondateurs de la Communauté européenne de transférer

16. Voir O'Halloran [1994, p. 7].

17. Voir Destler [1996], O'Halloran [1994].

18. *L'argument central de Bailey, Goldstein et Weingast [1997, p. 316] est que si le RTAA (Reciprocal Trade Agreement Act) a été voté en 1934, ce n'est pas tant parce que le Congrès a abdiqué son contrôle ou cherché à faire baisser la pression politique, que parce que « les leaders démocrates voulaient des tarifs douaniers plus bas susceptibles d'être avalisés par un Congrès sceptique et de survivre à la mainmise démocrate sur le Congrès. Les institutions qu'ils ont mises en place ont atteint ce but ».*

19. O'Halloran [1994, p. 17-18]. Ces arguments ont été d'abord formulés par Bauer, Pool et Dexter [1963], et Mayhew [1974].

Histoire et droit des États

La souveraineté dans le temps et l'espace européens

Jean Picq

Collection Les Manuels de Sciences Po

2005 / ISBN 2-7246-0953-0

Pouvoir civil et commandement militaire

Du roi connétable aux leaders du 20^e siècle

Pierre Barral

Collection Académique

2005 / ISBN 2-7246-0946-8

Mussolini

Didier Musiedlak

Collection Facettes

2005 / ISBN 2-7246-0806-2

Domaine **Sociétés en mouvement**

Dirigé par Nonna Mayer et Edmond Preteceille

Quelles sont les transformations sociales et culturelles des sociétés contemporaines. Qu'est-ce qui change dans la famille, à l'école, au travail, dans les relations entre les sexes et entre les générations ? Comment évoluent les inégalités et les classes sociales, le rapport au religieux, les modes de sociabilité, les formes de conflits et d'action collective ?

Dernières parutions

Act Up, les homosexuels et le sida

La mort et l'engagement politique

Christophe Broqua

Collection Académique

ISBN 2-7246-0981-6 (janv. 2006)

La police des foules

Maintien de l'ordre et gestion des conflits collectifs

Donatella Della Porta et Olivier Fillieule (dir.)

Collection Académique

ISBN 2-7246-0969-7 (janv. 2006)

Gouvernances

Sophie Meunier

L'UNION FAIT LA FORCE

L'Europe dans les négociations commerciales internationales

« L'Europe c'est l'union, et l'union fait la force » est l'une des formules fréquemment utilisées par les promoteurs de plus d'intégration européenne. Ce livre vérifie si cet argument résiste en politique commerciale, domaine dans lequel l'intégration politique est la plus ancienne et la plus poussée en Europe, et le seul dans lequel l'Union européenne est partenaire et adversaire à égalité avec les États-Unis.

Sophie Meunier analyse les conséquences des structures, règles et contraintes institutionnelles internes à l'Union européenne, et notamment celles liées à la voix unique, sur les résultats des négociations commerciales internationales depuis quarante ans.

De fait, la façon dont les États européens parviennent à un accord sur une ligne commune défendue à l'unisson influe sur le résultat final des négociations internationales. Par ailleurs, l'efficacité de la politique commerciale est souvent diminuée par la perception que celle-ci s'opère au détriment de la légitimité démocratique. Le sujet reste plus que jamais d'actualité compte tenu des difficiles tractations européennes et internationales dans le cadre du cycle de Doha sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Sophie Meunier est chercheur en relations internationales à l'université de Princeton (États-Unis). Elle est auteur de nombreux articles sur la France, l'Europe et la mondialisation, ainsi que coauteur du livre *Le Nouveau Défi français : la France face à la mondialisation*, lauréat 2002 du Prix France-Amériques. Diplômée de Sciences Po Paris et docteur en science politique du Massachusetts Institute of Technology (MIT), elle est membre du comité directeur de l'European Union Studies Association.



SCIENCES PO
LES PRESSES



Extrait de la publication

ISBN 2-7246-0974-3 - Code SODIS 951 791.4

22,00€