

## ARTICLES

### "L'Union fait la force (l'Europe dans les négociations commerciales et internationales)"



no pdf translation

no pdf

[presentation .fr](#)

**Book written by Sophie Meunier, Paris, Presses de Sciences Po, 256p.**

by Alain Dauvergne\*

29th November 2005

NOTE'S BOOK. ONLY IN FRENCH.

Les négociations commerciales internationales tiennent de l'éternel recommencement : les cycles se succèdent et se ressemblent, au moins quant aux principaux protagonistes et à ce qui est présenté comme l'enjeu crucial de la négociation. Le cycle de Doha, entamé en 2001, est ainsi une sorte de répétition des trois précédents ( Kennedy round de 1964 à 1967 ; Tokyo round de 1973 à 1979 ; Uruguay round de 1986 à 1994) : chaque fois, l'agriculture a fait l'objet des affrontements les plus durs et les plus longs et, chaque fois, les principaux protagonistes ont été les mêmes - l'Union européenne, les Etats-Unis et, depuis 1986, le groupe de Cairns (celui-ci, qui réunit dix-sept pays exportateurs de produits agricoles, est essentiellement animé par un quatuor : Argentine, Australie, Brésil et Nouvelle-Zélande).

Le cycle de Doha - le premier organisé sous l'égide de l'OMC - ne fait pas exception à la règle. Le commissaire Mandelson, en charge de la négociation au nom de l'Union (qui, depuis toujours, s'exprime d'une seule voix en matière de commerce international) se trouve pris en tenaille - et doublement : sur le plan intérieur, entre les défenseurs de la PAC (politique agricole commune) et les « libéraux » ; sur le plan extérieur, entre le Conseil et les assaillants (USA, groupe de Cairns...et d'autres). Alors que s'approche (ce sera le 13 décembre à Hong Kong) une réunion ministérielle de l'OMC dont on espérait qu'elle marquerait une avancée

importante, voire décisive, c'est au contraire la perspective d'un ratage qui semble se profiler à cet horizon. La France, leader du camp des « résistants » laisse planer la menace d'un veto si Peter Mandelson fait (à ses yeux) trop de concessions, tandis que s'accroissent les pressions exercées sur lui par les adversaires de la PAC - hors de l'Union comme en son sein.

Cette situation - apparemment inconfortable, constitue-t-elle réellement un handicap ? En d'autres termes le fait, pour l'Europe, de devoir s'exprimer d'une seule voix en dépit de ses discordances internes, est-il un atout gagnant pour elle - et/ou pour ses Etats membres - ou un boulet dont profite la partie adverse ? C'est ce qui fait l'objet de la recherche de Sophie Meunier et le sujet de cette thèse, qui vient vraiment à point nommé. On ne peut mieux décrire le sens de son exploration qu'en citant ces quelques lignes, tirées de la préface : «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 Etats membres ? Dépend-elle au contraire des préférences de chaque Etat ? Ou bien des règles par lesquelles ces préférences individuelles se trouvent agrégées en une voix unique ? Lorsque les Etats 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 Etats 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 ? ». C'est à ces questions que Sophie Meunier s'attache à répondre en s'interrogeant tout d'abord sur la nature contraignante ou pas des règles communautaires de négociation commerciale puis en évaluant, à l'aune des quatre rounds précédents, la capacité de ce processus décisionnel à faire prévaloir les positions communautaires.

## **I Un cadre décisionnel communautaire qui dicte la conduite de la négociation**

En s'appuyant sur la théorie institutionnaliste, Sophie Meunier énonce et développe la thèse suivante: les règles et la structure institutionnelles de l'UE sont un déterminant majeur dans le déroulement de la négociation et pour les résultats auxquels elle aboutit. Son approche est d'ailleurs normative puisqu'elle a pour ambition de présenter un modèle permettant « de prévoir la manière dont les changements institutionnels en cours vont affecter les capacités de l'UE à négocier sur la scène internationale, mais aussi le processus d'intégration européenne, et la nature de la pression (libérale ou protectionniste) exercée par l'UE sur l'économie politique mondiale » Alors que la réforme institutionnelle de l'Union a buté sur les échecs référendaires français et néerlandais et que - par de nouveaux

élargissements - le nombre des Etats membres va s'accroître encore, des outils de cette nature sont d'une évidente utilité.

Au fil d'une analyse détaillée destinée à identifier l'intérêt de l'Union dans un contexte donné - et après une mise en perspective historique - l'ouvrage examine les effets combinatoires du mode de décision (unanimité ou majorité) et du degré de délégation de pouvoir des Etats à l'échelon supranational - autrement dit, de la marge de manoeuvre laissée au commissaire-négociateur par les gouvernements. De l'examen de ce jeu complexe il ressort, entre autres, qu'il faut raisonner en fonction du contexte général de la négociation : selon que l'Union est à l'offensive (en cherchant à obtenir de nouveaux avantages commerciaux) ou sur la défensive (parce qu'on la presse d'accepter des concessions) les règles de la décision (unanimité ou majorité) et la nature du mandat de négociation donné à la Commission (large ou restreint) - peuvent représenter un atout gagnant ou, au contraire, un handicap dont l'adversaire saura tirer profit. La problématique du mandat donné à la Commission n'a d'ailleurs cessé de gagner en importance, dans la mesure où le champ de la négociation commerciale internationale, donc de la Commission, s'est fortement élargi au fil des années et a atteint des domaines très « politiques » (agriculture, services, propriété intellectuelle, etc.).

## **II Evaluation des tactiques utilisées dans la défense des intérêts commerciaux de l'UE**

L'analyse de quatre cas concrets, qui sont autant de configurations différentes, vient ensuite à l'appui de la théorie. Tour à tour sont décortiqués :

- ▶ le Kennedy Round, au cours duquel les Etats-Unis, à l'offensive, ont perdu la bataille qu'ils menaient contre l'Europe des Six pour obtenir l'inclusion de l'agriculture, au même titre que les produits industriels, dans le cadre du Gatt. Les Six ont gagné, en quelque sorte, en raison de leur division et des faibles pouvoirs de la Commission
- ▶ l'affrontement agricole qui eut lieu lors de l'Uruguay Round entre les mêmes protagonistes avec, in fine, un « accord de Blair House » jugé défavorable par la France, une réouverture de la discussion et, au bout du compte un accord de Blair House modifié. La France, par la menace du veto, a contraint adversaire et partenaires à rétrocéder du terrain
- ▶ les négociations (1990-1994) sur la réciprocité des marchés publics, dans lesquelles les Européens, cette fois à l'offensive, décidant à la majorité et défendus par un négociateur ayant une bonne marge de manoeuvre, ont obtenu une issue jugée avantageuse
- ▶ les accords transatlantiques « ciel ouvert » (1992-2003). Il s'agit des droits de trafic aériens : les Etats européens, jaloux de leurs prérogatives et voulant protéger leurs compagnies nationales (surtout les plus « grands

»), ont d'abord préféré affronter l'offensive américaine en ordre dispersé, chacun pour soi. Quand ils se sont finalement ravisés, il n'était plus temps que de limiter les dégâts...

### **Conclusion:**

Bien que les enseignements à tirer de ce travail soient nombreux, une phrase illustre la thèse centrale de l'ouvrage: « Prendre conscience de ce que la nature institutionnelle de l'UE affecte la nature des accords commerciaux internationaux s'accompagne d'implications politiques considérables ». Le mérite de ce livre est d'avoir mis ceci en évidence et, du même coup, d'ouvrir de nouvelles pistes de réflexion sur la façon dont l'Union pourrait, en fonction de ses intérêts et de ses objectifs commerciaux, tirer le meilleur parti possible de son organisation et de ses règles internes.

Bien entendu, tout n'est pas dit pour autant. Les Etats-Unis - qui ont leurs propres règles internes et qui savent en jouer - ne sont pas les seuls interlocuteurs de l'Union. Les négociations commerciales internationales mettent aux prises des acteurs de plus en plus nombreux, donc des jeux d'alliances et d'intérêts croisés de plus en plus complexes. En outre, si l'Union et les Etats-Unis demeurent les deux géants de la scène commerciale, d'autres puissances émergent - à commencer par la Chine. On aimerait savoir si les théories développées par l'auteure gardent leur force en toutes circonstances. De même, quel peut-être l'impact des ONG, qui cherchent leur place et veulent s'imposer comme un nouvel interlocuteur planétaire ? Sophie Meunier en est bien consciente, puisqu'elle aborde ce sujet dans les toutes dernières pages de son livre, mais on peut regretter qu'elle n'ait pas un peu plus poussé sa réflexion dans ce sens. C'est encore dans les dernières pages qu'elle évoque le dilemme engendré par l'évolution des négociations commerciales : du fait de leur extension progressive vers des terrains hautement politiques, la question de la légitimité démocratique du système et de son fonctionnement commence à se poser - y compris à l'intérieur même de l'Union. Or c'est un élément crucial du débat qui, sans doute, imprégnera le mode opératoire des différentes parties dans les négociations futures - et d'autant plus qu'elle le fera de manière différente dans les démocraties avancées et dans des Etats au régime politique plus autoritaire.

Enfin, et pour s'en tenir et à quelques pistes de recherches complémentaires, est à peine effleurée la question - qui concerne au premier chef l'Union elle-même - de l'exemplarité du cadre institutionnel adopté en matière commerciale : la problématique de la « voix unique » ou des « voix multiples » européennes, telle qu'elle est ici débattue, peut-elle être posée dans les mêmes termes pour, par exemple, le FMI, le G 8 - voire à l'ONU ? Parce que l'Union est une entité supranationale et non une simple organisation internationale, la question est vite écartée. Elle vaudrait pourtant peut-être un examen plus poussé.