



V / Les échanges transatlantiques dans la concurrence mondiale

*Sébastien Jean et Deniz Ünal**

Officiellement lancées au sommet du G8 en juin 2013, les négociations en vue d'un Partenariat transatlantique sur le commerce et l'investissement (TTIP selon le sigle anglais) entre l'Union européenne et les États-Unis ont commencé dès le mois de juillet 2013. Engagées après la bataille menée par la France pour que le secteur audiovisuel soit exclu des discussions et alors qu'était révélé l'espionnage par les États-Unis de bureaux de l'Union européenne, ces négociations promettent d'être longues et complexes, pour une issue incertaine.

En 2011, lorsque le principe a été retenu d'établir un groupe de travail UE-États-Unis sur l'emploi et la croissance, l'objectif affiché de part et d'autre était d'encourager le redémarrage de la croissance des deux régions en réduisant les obstacles qui limitent encore leurs échanges bilatéraux. Sur un petit nombre de produits, les droits de douane restent élevés, mais c'est la levée des obstacles réglementaires aux échanges de biens et de services, ainsi qu'aux investissements, qui constitue l'enjeu principal des discussions [Fontagné, Gourdon et Jean, 2013a et 2013b].

L'objet de ce chapitre est de présenter le contexte dans lequel ces négociations transatlantiques se situent. Elles démarrent

* Sébastien Jean est directeur du CEPII, Deniz Ünal est économiste au CEPII. Les auteurs sont reconnaissants à Grégoire Mayo de son excellent travail d'assistance de recherche réalisé dans le cadre d'un stage au CEPII et dont ce chapitre a largement bénéficié.

au moment où le mandat de Pascal Lamy à la tête de l'OMC se termine sur le constat de l'enlisement du cycle de Doha lancé en novembre 2001, alors même que l'effervescence autour des projets d'ouverture bi- ou plurilatérale n'a jamais été si grande. Si ce climat d'émulation entre initiatives commerciales est un élément structurant des politiques commerciales poursuivies actuellement, il faut, après l'avoir décrit, revenir à la réalité des échanges commerciaux pour prendre la mesure des enjeux sous-jacents. C'est ce qui est fait dans la suite de ce chapitre qui observe d'abord l'évolution de la structure géographique du commerce international, puis analyse les principales caractéristiques des échanges bilatéraux entre les États-Unis et l'Union européenne.

La concurrence des accords commerciaux

Depuis plusieurs années déjà, la paralysie des négociations multilatérales contraste avec le dynamisme au niveau bilatéral ou régional, qui a donné lieu à la signature de plus de dix accords préférentiels chaque année depuis l'an 2000. Les annonces d'accords commerciaux bi- ou plurilatéraux qui se sont multipliées depuis le début de l'année 2013 témoignent pourtant d'une accentuation de cette tendance, qui lui confère une dimension nouvelle. Débordant largement d'un cadre strictement régional sans être multilatérales, ces initiatives, parfois qualifiées de « minilatérales » ou de « mégarégionales », sont en effet d'un poids commercial tout autre que celles qui les ont précédées.

En décembre 2012 a été annoncé le lancement de négociations en vue d'un accord de libre-échange entre l'Asean (Association des nations de l'Asie du Sud-Est, qui regroupe dix pays) et six autres pays d'Asie-Océanie (Chine, Japon, Corée du Sud, Inde, Australie et Nouvelle-Zélande). Cet accord, dit ASEAN+6 (et officiellement dénommé *Regional Comprehensive Economic Partnership*, RCEP), serait, selon différents critères, le plus important au monde.

Le 13 février 2013, l'Union européenne et les États-Unis annonçaient l'ouverture prochaine de négociations commerciales bilatérales. Le 15 mars, le Japon officialisait son souhait de participer aux négociations du Partenariat transpacifique (TPP selon le sigle anglais) relancées en 2010 et regroupant actuellement les États-Unis, le Canada, le Mexique, le Chili, le Pérou,

l’Australie, la Nouvelle-Zélande, le Brunei, Singapour, la Malaisie et le Vietnam. Le 25 mars, l’UE et le Japon rendaient publique leur décision de lancer des négociations en vue d’un accord bilatéral de libre-échange. Le 26 mars, la Chine, le Japon et la Corée du Sud entamaient des discussions officielles sur un possible accord de libre-échange trilatéral.

Ainsi, en à peine plus d’un mois, ont été annoncées des négociations commerciales bilatérales ou régionales d’ampleur inédite par le nombre et le poids des pays qu’elles concernent. Elles signifient que, pour la première fois, les États-Unis, l’Union européenne et le Japon – la fameuse « Triade » qui avait orchestré la conclusion des différents cycles du GATT (prédécesseur de l’OMC) – entrent, chacun avec les deux autres, dans des processus de libéralisation bi- ou plurilatérale. Cette vague sans précédent marque une nouvelle étape dans la configuration du commerce mondial.

Le phénomène ne peut pas être ramené à une seule cause, mais il relève clairement d’une concurrence entre les différents projets de libéralisation commerciale. Cette concurrence n’est pas nouvelle. La *competitive liberalization*, que l’on pourrait traduire par « mise en concurrence des libéralisations commerciales », a été théorisée dès les années 1990 par Fred Bergsten [1996], qui arguait de ce que les projets bilatéraux, régionaux et multilatéraux allaient se renforcer mutuellement : le souci de ne pas subir les conséquences négatives de libéralisations entre pays tiers inciterait chaque pays à y répondre par d’autres ouvertures. La politique commerciale de la première administration de George W. Bush reprenait le même terme de *competitive liberalization*, mais relevait d’une logique un peu différente. Elle postulait que les partenaires des États-Unis allaient entrer en concurrence pour obtenir le meilleur accès au marché américain. Robert Zoellick, représentant des États-Unis pour le commerce de 2001 à 2005, avait clairement énoncé cette politique à la suite de l’échec retentissant de la conférence de l’OMC à Cancún (septembre 2003). Aux yeux des Américains, cette conférence avait manifesté un net clivage entre les pays disposés à avancer et ceux qui ne l’étaient pas. Les États-Unis n’attendraient pas une improbable unanimité au sein de l’OMC, ils iraient vers le libre-échange avec les pays qui y seraient disposés ; ce bilatéralisme serait beaucoup plus efficace pour obtenir des émergents ainsi mis en concurrence les concessions souhaitées par les Américains.

Or les États-Unis ne sont à l'évidence pas un pays parmi d'autres dans le système multilatéral : ils en sont l'architecte et le principal acteur. Leur principe de mise en concurrence des libéralisations a beaucoup joué dans la multiplication des accords conclus ou négociés depuis le début du siècle. Le scénario qui se déroule est toutefois loin d'être celui qu'ils avaient imaginé. Ce ne sont pas les partenaires des États-Unis qui se disputent un accord bilatéral pour accéder au marché américain dans les meilleures conditions ; on voit se multiplier des projets de toute sorte qui se concurrencent entre eux sans que, dans la plupart des cas, les États-Unis y soient associés. Ceci s'explique par de nombreux facteurs aux premiers rangs desquels : les stratégies des autres *leaders* commerciaux, Japon puis Union européenne, engagés dans différents accords bilatéraux ; la mise en concurrence des partenaires commerciaux menée par des pays comme le Chili, le Mexique, Singapour, l'Asean ou la Corée du Sud ; le mouvement de régionalisation en Asie. Tout ceci sous la pression du secteur privé favorable à tout dispositif permettant de faire disparaître les obstacles au fractionnement international des chaînes de production et à l'extension des marchés.

À cette concurrence se mêle un effet domino, pour reprendre le terme utilisé par Baldwin [1995] : la création ou l'approfondissement d'un accord commercial incite les pays qui n'en font pas partie à vouloir y participer, pour s'en épargner les retombées négatives. Le principe d'ouverture à d'éventuels nouveaux partenaires est affiché dans le projet Asean+6. L'objectif est d'ailleurs de rendre cet accord suffisamment attractif pour susciter des adhésions qui viendraient en renforcer la légitimité et l'envergure. C'est aussi sur cette idée qu'est fondé le pari des États-Unis sur le TPP (Partenariat transpacifique), affiché par l'administration Obama comme la priorité de sa politique commerciale. Ce projet présente en effet la particularité d'être ouvert à tous ceux qui veulent s'y associer ; le ralliement récent du Japon, après celui du Canada en octobre 2012, démontre d'ailleurs son attractivité. Cependant, ce partenariat affiche des ambitions très élevées, voulues par les Américains. Il prévoit un ensemble de disciplines communes, notamment sur les clauses sociales, la protection de l'investissement ou celle de la propriété intellectuelle. Or l'acceptation de telles conditions par les partenaires est très incertaine.

Dans plusieurs cas, l'aboutissement des projets est donc loin d'être garanti. La concurrence incite chaque participant à

conserver le plus possible d'options ouvertes, chacune d'elles étant perçue comme un moyen de renforcer son pouvoir de négociation. Le TPP est symptomatique à cet égard : le fait même que ce projet existe place les Américains en position de force dans leur négociation avec l'UE ; réciproquement, cette dernière négociation pourrait être un atout pour les États-Unis vis-à-vis de leurs partenaires du TPP. Et si les États-Unis parvenaient à signer le TPP avant que les Européens n'arrachent un accord à Tokyo, le pouvoir de négociation des Japonais vis-à-vis de l'UE s'en trouverait accru [Laïdi, 2013]. En somme, dans ce contexte de concurrence exacerbée entre projets, l'existence même d'une négociation peut être considérée comme un atout et l'escalade récente des annonces pourrait bien comporter une part de bluff.

De fait, les objectifs des négociateurs ne semblent pas seulement concerner les pays engagés avec eux dans les négociations, mais aussi les grandes puissances commerciales qui n'y sont pas partie prenante. Ainsi la Chine, bien qu'elle n'y participe pas, joue-t-elle un rôle important dans la négociation du TPP. D'une part, parce que cet accord détournerait beaucoup de pays asiatiques de l'intégration régionale *de facto* centrée sur la Chine. D'autre part, parce que l'insistance américaine sur la nécessité de règles contraignantes (notamment celles concernant les entreprises publiques) n'est pas dénuée d'arrière-pensées vis-à-vis de la Chine.

Pour comprendre les enjeux sous-jacents à ces différentes stratégies d'alliance, il faut resituer l'évolution du commerce mondial dans sa dimension géographique.

La géographie des échanges

La polarisation régionale des échanges est l'un des traits dominants du commerce international. L'« obstacle » que constitue la distance conduit les pays à commercer plus intensément avec ceux qui leur sont proches. Une grande partie des flux d'échanges se concentrent ainsi « naturellement » à l'intérieur des aires géographiques. D'autres facteurs, bien sûr, interviennent pour renforcer ou, au contraire, contrecarrer ce phénomène. Les évolutions qui ont modelé le commerce international au cours des deux dernières décennies sont principalement : l'intégration Est-Ouest en Europe après la chute du mur de Berlin ; l'émergence chinoise et la division du travail en Asie ; enfin, l'augmentation des prix des matières premières qui a accompagné la forte

croissance de la demande mondiale. La crise globale intervenue en 2008 a contribué à augmenter le poids des grands émergents dans l'activité mondiale et celui des échanges Sud-Sud dans le commerce.

Même si le commerce international est multipolaire, sa structure géographique se prête bien à une lecture fondée sur trois grandes régions : Amérique, Asie-Océanie et « Eurafrique » (Europe-Afrique-Moyen-Orient). Pour l'illustrer, chaque pays peut être représenté à l'intérieur d'un triangle équilatéral par un point dont la proximité à chacune des trois grandes régions – à chacun des sommets du triangle – est proportionnelle au poids de cette région dans le commerce extérieur du pays. Le graphique 1 retient les pays du G20 (notés par leur code ISO) et indique par une flèche l'évolution de leur position entre 1992 et 2011.

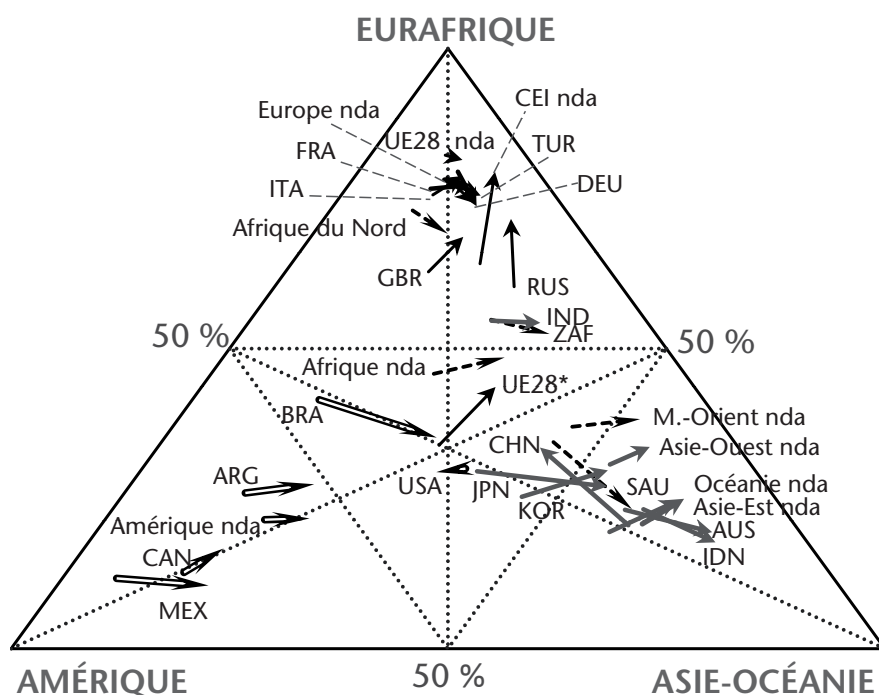
D'une façon générale, la polarisation régionale des échanges est d'autant plus forte que les économies sont de petite taille et de faible niveau de développement ; les grandes puissances économiques mondiales échangent, elles, avec la plupart des pays, y compris les plus lointains : elles se trouvent au centre du triangle.

Trois grandes observations peuvent être faites sur cette période :

- l'Union européenne s'éloigne du pôle américain pour s'orienter davantage vers l'Asie-Océanie et, plus encore, vers sa propre région. En 2011, l'UE réalise 12 % de ses échanges avec la CEI (Communauté des États indépendants) contre 3 % en 1992. La région Europe-CEI présente l'intégration régionale la plus poussée au monde avec une part d'intra-zone de plus de 70 %. Par ailleurs, les flux de l'UE28 en direction des pays de l'Afrique et du Moyen Orient ont plus augmenté qu'avec l'ensemble de l'Asie-Océanie (+ 2,6 points contre + 2 points) ;

- l'attraction de l'Asie-Océanie sur les pays d'Amérique latine est nettement visible. Le Brésil, première puissance économique sud-américaine, positionné en 1992 entre l'Amérique et l'Eurafrique, occupe en 2011 une position centrale. Sur le continent américain, l'Aléna (zone de libre-échange États-Unis-Canada-Mexique entrée en vigueur en 1994) ainsi que le Mercosur (Marché commun du Sud depuis 1991) ont favorisé l'intégration régionale. Cependant, les flux américains, à l'exception de ceux des États-Unis, manifestent sur les vingt dernières années un glissement en direction de l'Asie ;

Graphique 1. La polarisation régionale des échanges des pays du G20
Évolution 1992-2011



Notes : les pays sont notés par leur code ISO ; les échanges sont la somme des exportations et importations. Les flèches partent de la position en 1992 et arrivent à la position en 2011 ; les styles de trait distinguent les pays d'Amérique (trait noir double), d'Asie-Océanie (gris plein), d'Europe et CEI (noir plein) et Afrique Moyen-Orient (noir pointillé).

nda = non défini ailleurs.

UE28* indique la répartition des échanges hors intra-zone de l'Union européenne ; les positionnements des quatre pays de l'UE et de la zone UE28 nda comprennent leurs échanges intra-UE.

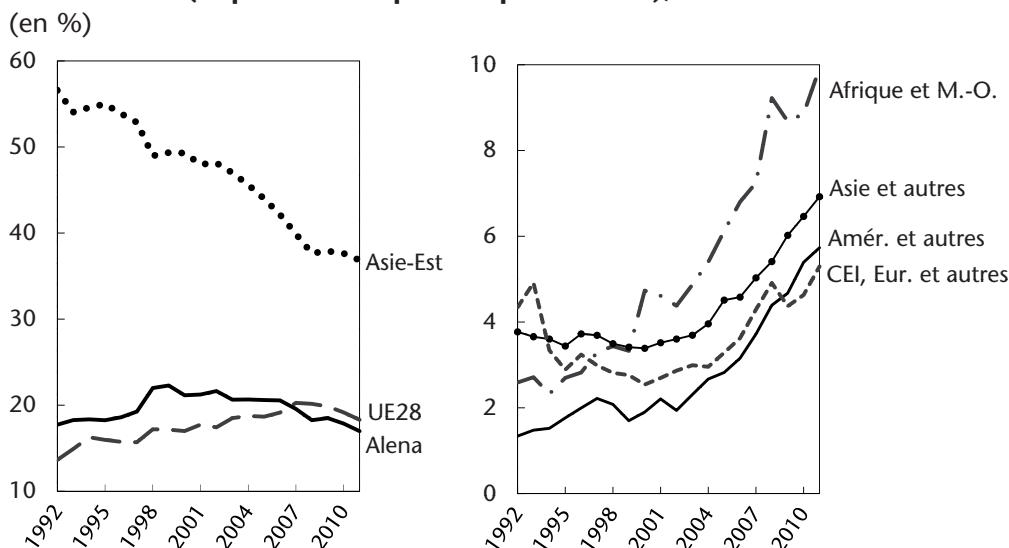
Pour une analyse détaillée de la géographie du commerce mondial, voir Ünal [2013].

Source : CEPII, base de données BACI, calculs des auteurs.

– en Asie, deux mouvements opposés s'observent : plusieurs pays d'Asie de l'Est, notamment le Japon et la Corée, renforcent leur polarisation régionale, tandis que la Chine se projette au centre. Le commerce régional s'est intensifié pour faire de la Chine le pôle exportateur vers les autres régions du monde. Sur les marchés extérieurs, les exportations chinoises se sont ainsi en partie substituées à celles d'autres pays d'Asie, à celles de la Corée en particulier (voir le chapitre VI ainsi que Gaulier, Lemoine et Ünal-Kesenci [2005]). Quant à l'attraction asiatique, déjà mentionnée dans le cas du Brésil et d'autres pays sud-américains, elle se manifeste également de façon nette pour les pays du

Moyen-Orient et notamment pour l'Arabie saoudite. Au total, la part de l'Asie de l'Est diminue dans les échanges chinois tandis que progressent nettement le reste de l'Asie, l'Afrique-Moyen-Orient ainsi que les « périphéries » américaine et européenne (graphique 2).

Graphique 2. Structure par grandes régions des échanges de la Chine (exportations plus importations), 1992-2011 (en %)



Source: CEPII, base de données BACI, calculs des auteurs.

Les échanges transatlantiques

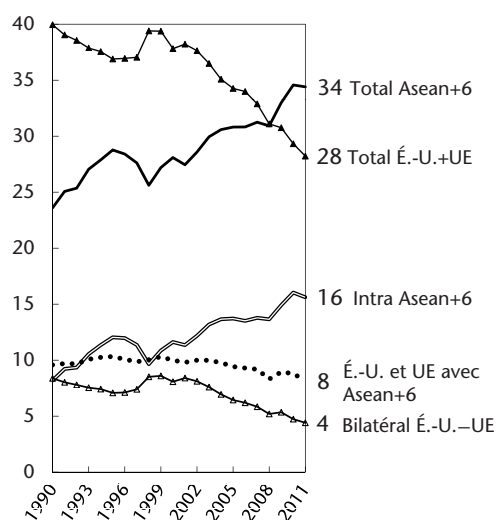
Le développement économique des pays émergents, qui rapproche progressivement – quoiqu'encore très partiellement – leur poids dans le PIB mondial de celui qu'ils occupent dans la population mondiale, réduit *ipso facto* la suprématie des économies avancées. Le couple transatlantique qui, avec 14 % de la population mondiale, produisait plus de la moitié du PIB mondial au début des années 1990, n'en produit plus que 38 % en 2012 (en dollars courants). La part dans les échanges mondiaux du commerce de biens des États-Unis et de l'UE avec l'ensemble de leurs partenaires (intra-UE exclu) a reculé en dix ans de près de 10 points pour atteindre 28 % ; et la baisse, dans ces échanges, du commerce bilatéral États-Unis-UE est sensible (– 4 points, 4 % en 2011).

Ces chiffres sont rapprochés de ceux concernant le projet Asean+6, qui regroupe des pays de niveau de revenu très différents – notamment le Japon, la Chine et l'Inde – et dont les échanges

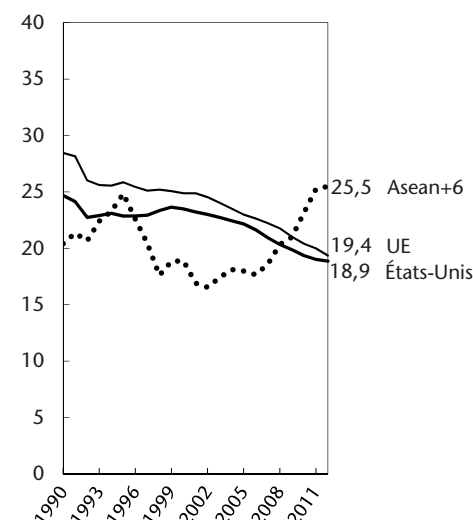
totaux ont récemment dépassé ceux des États-Unis et de l'UE (hors *intra*) réunis (graphique 3). Ensemble, les États-Unis et l'UE commercent deux fois plus avec les pays de l'Asean+6 qu'entre eux (respectivement 4 % et 8 % du commerce mondial en 2011). Soulignons néanmoins que l'ambition affichée par les partenaires transatlantiques quant à la portée des disciplines négociées est nettement plus élevée que celle du projet Asean+6, qui devrait rester très limitée.

Graphique 3. Le couple transatlantique et l'ASEAN+6*

a. Échanges du commerce mondial (hors intra-UE), 1990-2011 (en %)



b. Parts dans le PIB mondial en dollars courants, 1990-2012 (en %)



* Asean (Brunei, Cambodge, Indonésie, Laos, Malaisie, Myanmar, Philippines, Singapour, Thaïlande, Vietnam) + 6 (Chine, Corée du Sud, Japon, Inde, Australie, Nouvelle-Zélande).

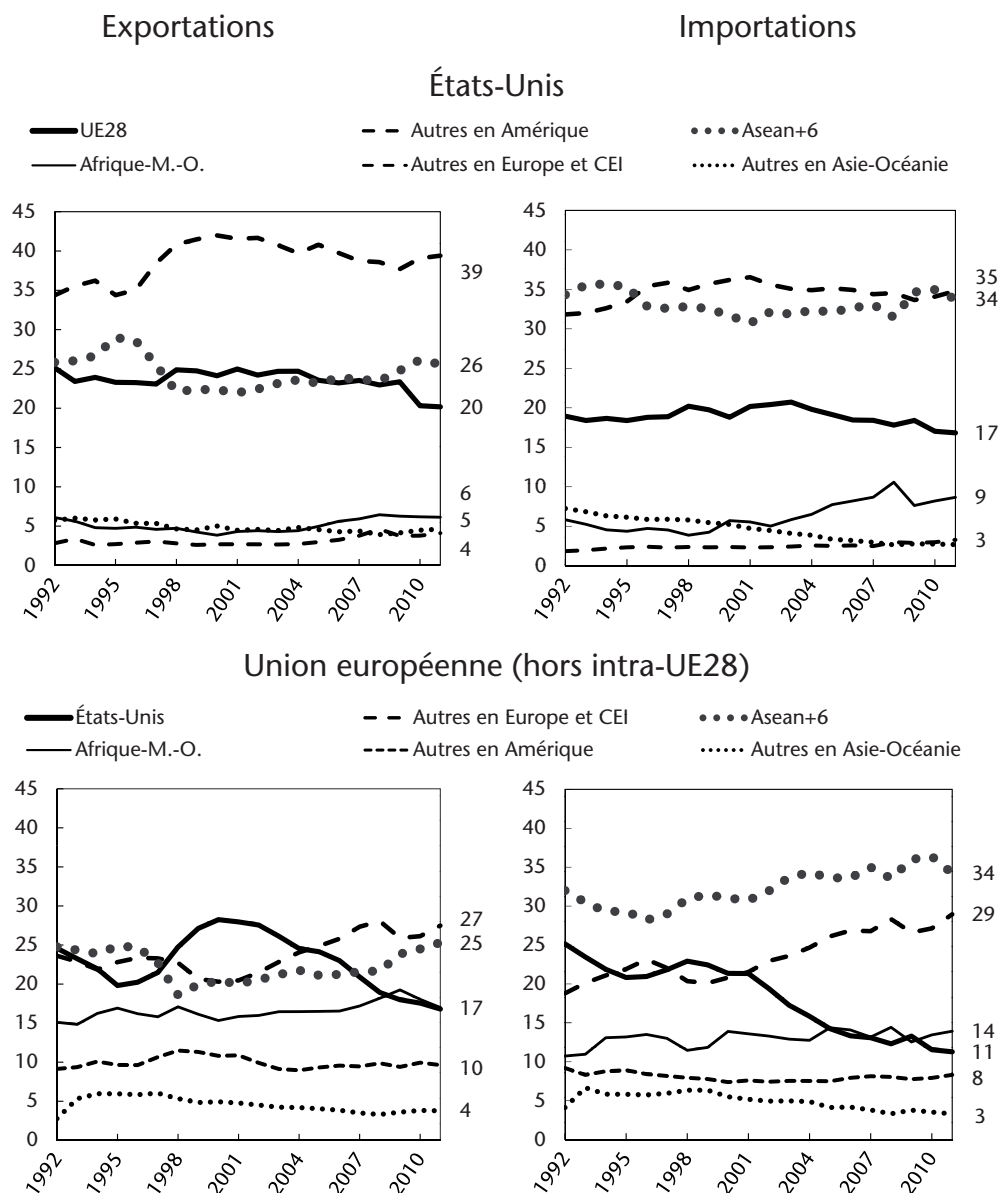
Source : CEPIL, bases de données BACI et CHELEM-PIB, calculs des auteurs.

Qu'observe-t-on si l'on considère maintenant le commerce transatlantique non plus relativement au commerce mondial, mais par rapport aux échanges de chacun des deux partenaires ?

Les États-Unis réalisent un peu moins d'un cinquième de leurs échanges avec l'Union européenne (graphique 4). Cette part est restée relativement stable ces deux dernières décennies avec, toutefois, un léger recul depuis le milieu des années 2000. Du côté de l'Union européenne, les évolutions sont nettement plus marquées : depuis 2000, la part des échanges avec les États-Unis a diminué de plus de 10 points dans le commerce de l'Union, ce recul s'opérant au profit des autres pays européens et de la

Graphique 4. Part du partenaire transatlantique et des autres grandes régions dans le commerce des États-Unis et de l'Union européenne, 1992-2011

(en %)



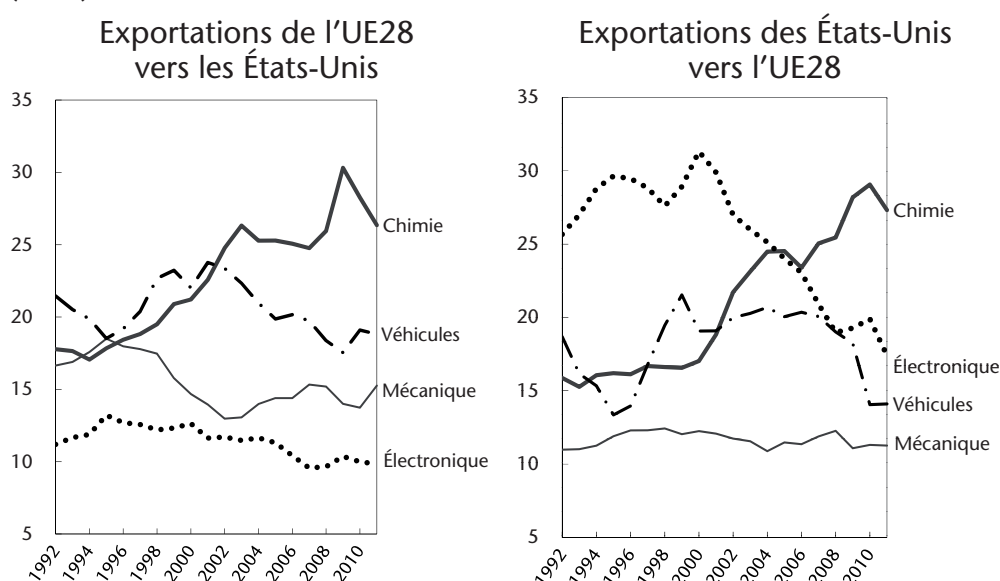
Source : CEPII, base de données BACI, calculs des auteurs.

CEI d'une part, des pays de l'Asean+6 d'autre part. En 2011, le partenaire américain représente seulement 17 % des exportations et 11 % des importations de l'UE (hors intra). On retrouve là le phénomène observé plus haut, au sein du triangle du graphique 1.

Le graphique 5 présente la composition sectorielle des deux flux transatlantiques, en ne retenant à chaque fois que les branches dont la part est supérieure à 10 %. Les principales branches sont

les mêmes des deux côtés : chimie (y compris produits pharmaceutiques), véhicules, mécanique et électronique ; 57 % des échanges mutuels des deux partenaires sont des échanges intra-branches [Gaulier, Mayo et Ünal, 2013b]. Les produits chimiques constituent, et de façon croissante, le premier poste, suivi des véhicules, du côté des exportations européennes, et des produits électroniques, du côté des exportations américaines.

Graphique 5. **Composition des échanges entre l'UE28 et les États-Unis. Principales grandes branches, 1992-2011 (>10 % du total)**
(en %)

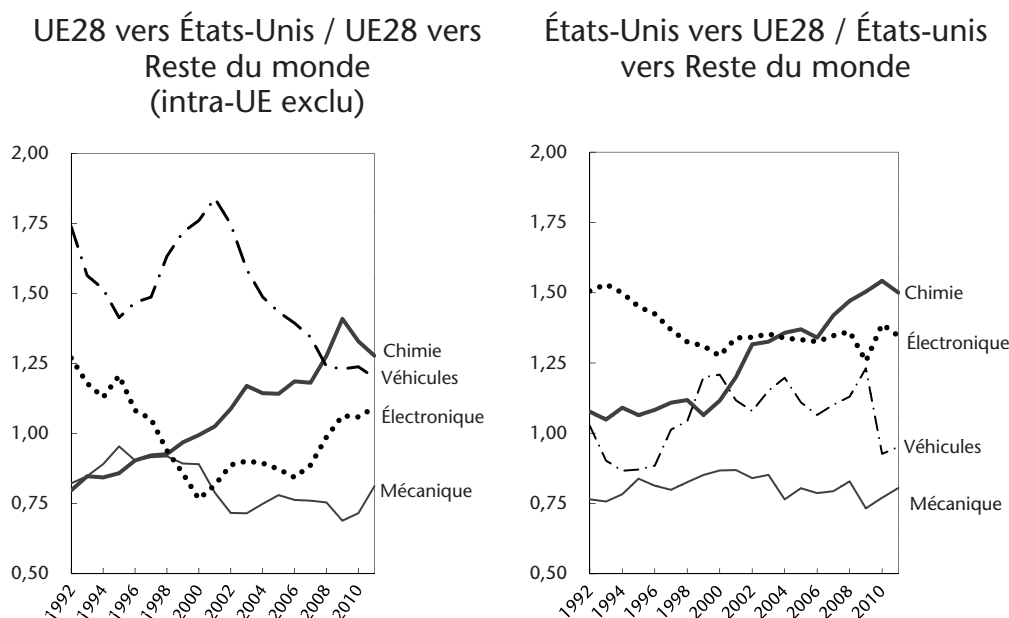


Source : CEPII, bases de données BACI et CHELEM-PIB, calculs des auteurs.

Depuis le début des années 2000, la chimie est le domaine par excellence des échanges transatlantiques. Cette branche occupe une place plus importante dans les exportations vers le partenaire transatlantique que dans celles destinées au reste du monde, et cette spécificité va en s'accroissant (graphique 6). À cet égard, la position exprimée officiellement le 3 juillet 2013 par l'Union des industries chimiques française est très claire : « L'émergence d'une zone de libre-échange dans la zone pacifique (TPP) dans laquelle les États-Unis sont très impliqués doit nous inciter à signer un accord bilatéral avec ce pays, si on ne veut pas qu'il se tourne résolument vers l'Ouest et diminue son approvisionnement en Europe. »

De part et d'autre, les industriels réclament l'élimination des barrières tarifaires qui subsistent, mais surtout une diminution des obstacles non tarifaires aux échanges, notamment *via* la reconnaissance mutuelle des normes et standards, et, si possible,

Graphique 6. Rapport des poids des branches dans les exportations vers le partenaire transatlantique et dans les exportations vers le reste du monde, 1992-2011



Source : CEPII, bases de données BACI et CHELEM-PIB, calculs des auteurs.

une avancée vers la convergence en matière réglementaire. De fait, cette question apparaît clairement comme l'un des enjeux principaux – si ce n'est le principal – de la négociation transatlantique qui s'ouvre. Un accord entre les deux parties renforcerait leur position vis-à-vis des pays émergents, et notamment vis-à-vis de la Chine. Les mouvements structurels que nous avons décrits ne peuvent être inversés, mais une alliance transatlantique aiderait les partenaires à conserver un rôle central dans les échanges internationaux et les règles qui les régissent, à tout le moins dans les quelques secteurs qui sont au cœur de leurs échanges commerciaux réciproques.

Repères bibliographiques

- BALDWIN R. E. [1995], « The domino theory of regionalism », in BALDWIN R. E., HAAPARANTA P. et KIANDER J. (dir.), *Expanding Membership of the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BERGSTEN F. [1996], « Competitive liberalization and global free trade : a vision for the early 21st century », *Peterson Institute for International Economics Working Paper*, vol. 96, n° 15.
- FONTAGNÉ L., GOURDON J. et JEAN S. [2013a], « Transatlantic trade : whither partnership, which economic consequences ? », *CEPII Policy Brief*, n° 2013-01.

- [2013b], « Les enjeux économiques et commerciaux du partenariat transatlantique », *La Lettre du CEPII*, septembre.
- GAULIER G., JEAN S. et ÜNAL-KESENCI D. [2005], « Régionalisation et régionalisme », in *L'Économie mondiale 2006*, La Découverte, « Repères », Paris.
- GAULIER G., LEMOINE F et ÜNAL-KESENCI D. [2005], « Chine : atelier du monde, marché pour l'Europe », *La Lettre du CEPII*, n° 245, mai.
- GAULIER G., MAYO G. et ÜNAL D. [2013a], « Avantages comparatifs régionalisés de la Triade USA-UE-Chine », *Panorama du CEPII*, septembre.
- [2013b], « Le commerce transatlantique », *Panorama du CEPII*, septembre.
- LAÏDI Z. [2013] « Le pari commercial de l'Europe », *Telos-eu.com*, 22 juillet.
- ÜNAL D. [2013], « La géographie du commerce mondial », *Panorama du CEPII*, septembre.