

ACCORDS DE COMMERCE : LE DÉBAT EST-IL À LA HAUTEUR DES ENJEUX ?

Julien Hallak (chargé de mission à l'Institut Veblen)

Rapport annuel 2019



Introduction

Le commerce international, et plus largement les avantages et inconvénients liés à l'ouverture de l'économie, sont au cœur du débat depuis fort longtemps. Sans remonter aux mercantilistes, on sait que l'opportunité d'abolir ou non les *corn laws* a profondément divisé les élites britanniques durant la première moitié du XIX^e siècle. Plus récemment, dans les années 1980, un certain Jacques Chirac avait cru bon de s'opposer à l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté économique européenne, au sortir de décennies de dictature, au nom de la concurrence que cette adhésion allait entraîner pour les agriculteurs du Midi de la France. De manière moins opportuniste, les ONG de solidarité internationale ont, durant les dernières décennies, fait campagne contre l'extension d'un libre-échange pseudo-égalitaire entre pays du Nord et du Sud, qui avait notamment pour effet d'affaiblir les agricultures paysannes au Sud. Plus récemment, l'essor des nouveaux pays industrialisés puis le retour de l'ensemble de l'Asie au premier rang de l'économie mondiale ont fait de la libre circulation des marchandises un des facteurs contribuant à la montée du chômage dans les pays industrialisés et, avec elle, du sentiment croissant d'insécurité sociale. La mondialisation a ainsi remis en cause les compromis sociaux construits durant les décennies d'après-guerre au sein des nations européennes. On a ainsi pu dire que, désormais, les revenus des patrons étaient fixés à New-York et ceux des ouvriers à Shenzhen.

D'autres enjeux sont venus depuis enrichir le débat sur le commerce international. Dans un monde où les marchandises circulent aujourd'hui très librement, l'extension du commerce porte de plus en plus sur d'autres domaines et notamment sur les services, ce qui vient directement percuter les modèles sociaux historiquement développés dans les différents pays : la France, par exemple, accepte que la distribution et le traitement de l'eau soient délégués à des entreprises privées, alors que d'autres pays, comme l'Allemagne, estiment que cela doit nécessairement relever de régies publiques. Au-delà, la montée des préoccupations sanitaires et environnementales pose un problème de hiérarchie des normes et conduit à réinterroger les bienfaits de la libre circulation des produits entre espaces économiques ne partageant pas les mêmes normes. Ainsi, l'Europe a pu, non sans difficulté, s'opposer à l'importation de bœuf aux hormones. Mais la logique dominante demeure bien souvent de considérer que les gains tirés de l'échange doivent conduire à privilégier la libre circulation des produits. Aussi, lors de la récente négociation puis ratification du Ceta, entre l'Union européenne et le Canada, il est apparu que le traité rendait possible l'importation de viande de bœuf canadien nourri à base de farines animales, pourtant interdites en Europe depuis la crise de la vache folle. Même constat pour certains produits agricoles traités avec certains produits phytosanitaires en Amérique latine, pourtant interdits au sein de l'UE. De quoi créer des distorsions de concurrence, qui poussent à une égalisation des normes vers le bas.

Par ailleurs, avec la constitution de chaînes de valeur transnationales, les accords de libre-échange se sont étendus aux investissements afin d'assurer la protection des investisseurs. Une protection légitime mais qui devient problématique quand elle vient remettre en cause la capacité des États à élever le niveau de leurs normes en matière sociale, sanitaire ou environnementale.

Enfin, et c'est là une question essentielle à l'heure où la priorité devrait être à la lutte contre le dérèglement climatique et l'érosion de la biodiversité, on constate que les accords commerciaux actuels n'incluent aucune règle réellement contraignante dans ces domaines, alors que le développement des échanges internationaux impacte fortement le volume des émissions de gaz à effet de serre ou la déforestation.

Bref, on mesure à tous ces exemples que les enjeux commerciaux, et la négociation des accords qui les encadrent, sont plus que jamais non pas une affaire externe mais un sujet qui impacte directement nos modes de vie, de consommation, de production et, au-delà, la survie même de l'humanité. C'est pourquoi ils devraient être au cœur de la délibération démocratique. C'est la raison qui nous a conduits à leur consacrer le rapport 2019 de l'Institut pour le développement de l'information économique et sociale (Idies). Ce rapport, réalisé en collaboration avec l'Institut Veblen n'a pas pour objet central de débattre des coûts et avantages de l'échange international, ni des critiques dont font l'objet les accords commerciaux actuels ou encore des propositions de réformes qui circulent¹. Notre but, conformément à la mission que s'est donnée l'Idies, est de

1 Voir Dupré, M. & Leré, S. (2019) Mettre le commerce au service de la transition écologique et sociale. *Rapport de la Fondation Nicolas Hulot et de l'Institut Veblen pour les réformes économiques.*

s'interroger sur la qualité des éléments qui nourrissent aujourd'hui le débat démocratique sur le commerce international et les conditions à réunir pour l'améliorer.

Cet enjeu est particulièrement essentiel dans un moment où le vieux clivage droite-gauche tend à s'effacer dans l'espace politique derrière celui qui oppose les partisans d'une société ouverte vers l'extérieur aux partisans du repli sur l'espace national. Les craintes légitimes suscitées par les formes prises aujourd'hui par la mondialisation viennent, de fait, apporter de l'eau au moulin de l'extrême droite xénophobe, qui peut se poser ainsi en défenseur des faibles, des petits, tandis que les promoteurs de l'ordre économique actuel, pour la plupart « gagnants » de la mondialisation, se parent des vertus du libéralisme politique pour justifier des choix économiques qui creusent les inégalités. Cette prise au piège dans une dichotomie binaire « ouverture/fermeture », alors que les accords de commerce actuels concernent des aspects de plus en plus larges du fonctionnement de nos économies, ainsi que l'injonction à choisir son camp ne facilitent pas l'émergence d'un débat de qualité et de propos nuancés. Cela est d'autant plus préoccupant que ni la politique commerciale actuelle de libéralisation des échanges, ni le protectionnisme mercantiliste, qui consiste à maximiser les exportations et minimiser les importations, ne sont en eux-mêmes favorables à une transition écologique et sociale, qui se fait de plus en plus urgente.

Dans la préface de son livre *Straight talk on trade*² (*La Mondialisation sur la sellette*), publié en 2017, l'économiste Dani Rodrik faisait déjà état des difficultés rencontrées vingt ans plus tôt pour obtenir des soutiens à son livre *Has Globalization gone too far?*³ (*La mondialisation est-elle allée trop loin ?*). Le collègue éminent qu'il avait alors approché pour parler de son ouvrage avait refusé, tout en admettant qu'il était d'accord avec la plupart des thèses défendues par l'auteur. Seulement, sa critique du libre-échange donnerait selon lui « *des arguments aux barbares*⁴ », à des politiciens protectionnistes pour couvrir leurs « *intérêts étroits et égoïstes*⁵ ». La possibilité de récupération de la critique de la mondialisation actuelle, notamment par des partis xénophobes, est un problème sérieux et une réalité politique. On en vient à se poser la question, avec Dani Rodrik : Face à l'urgence climatique et sociale, les chantres de la mondialisation actuelle ne sont-ils pas tout aussi dangereux que les partisans du repli ?

Ce rapport établit donc un état des lieux de la qualité du débat démocratique sur les accords de commerce en France à partir d'une série d'entretiens. L'aperçu proposé n'a pas vocation à être représentatif. En revanche, nous nous sommes efforcés d'interroger les différentes catégories d'acteurs qui nourrissent le débat : experts, partenaires sociaux, journalistes, enseignants, un choix en droite ligne avec la charte que s'est donnée l'Idies depuis sa fondation. Il nous faut enfin ici remercier Mathilde Dupré, co-directrice de l'Institut Veblen à qui ce rapport doit beaucoup. Au-delà de l'entretien qu'elle a bien voulu nous consacrer, Mathilde Dupré nous a prodigué de précieux conseils durant la phase d'enquête et a bien voulu assurer une relecture finale du rapport avant publication.

Philippe Frémeaux

Julien Hallak

Délégué général de l'Idies

Chargé de mission à l'Institut Veblen

2 Princeton University Press

3 Institute for international economics, 1997

4 “*Ammunition for the barbarians*” traduction de l'auteur.

5 “*Provide cover for their narrow, selfish agenda.*”

Table des matières

Introduction.....	2
I – Un grand écart entre la théorie et la pratique.....	6
1) Les enjeux des accords de commerce de nouvelle génération	6
1.1 - Entre assurance contre la guerre commerciale et affaiblissement du multilatéralisme.....	6
1.2 - Des négociations qui dépassent de loin le commerce.....	8
1.3 - Des accords de « libre-échange » ?.....	9
2) Les accords de commerce au prisme des sciences économiques	10
2.1 – Le commerce comme mode de division du travail international.....	10
2.2 - Une économie mondiale en réseau, structurée par les entreprises multinationales.....	14
2.3 – Des conséquences sociales et environnementales qui ne peuvent plus être négligées.....	14
II – Le débat public français sur la politique commerciale européenne	17
1) Une politique commerciale européenne controversée.....	17
1.1 – Une mobilisation sans précédent de la société civile	17
1.2 – La politique commerciale européenne répond-elle vraiment aux besoins des parties prenantes ? ..	18
1.3 – Un traitement journalistique difficile.....	27
2) La contribution de l'expertise au débat	29
2.1 – Des études d'impact qui ne répondent pas aux préoccupations du public.....	29
2.2 - L'enseignement de l'économie est-il à la hauteur des enjeux ?	35
Conclusion : changer les termes du débat pour dépasser l'opposition binaire protectionnisme / libre-échange	39
Entretiens.....	40
Christian Chavagneux, journaliste à <i>Alternatives Économiques</i>	40
Tiphaine Colin, professeure de SES et membre du bureau national de l'Apes.....	45
Mathilde Dupré, co-directrice de l'Institut Veblen.....	47
Mariano Fandos, secrétaire confédéral CFDT, service International Europe.....	54
Sébastien Jean, directeur du Cepii.....	59
Pierre Kohler, économiste à la CnuCED.....	66
Alban Maggiar, vice-président de la commission internationale et délégué aux affaires européennes de la CPME.....	72
Arnold Puech d'Alissac, chargé des affaires internationales à la FNSEA.....	76
Jean-Marc Siroën, professeur d'économie internationale à l'université Paris-Dauphine.....	80
Maxime Vaudano, journaliste dans la rubrique Les Décodeurs au <i>Monde</i>	84

Table des sigles

- AC : Accord de commerce
- ACNG : Accord de commerce de nouvelle génération
- ALENA : Accord de libre-échange nord-américain
- APSES : Association des professeurs de SES
- CEPII : Centre d'études prospectives et d'informations internationales
- CETA : Comprehensive Economic and Trade Agreement, en français « Accord économique et commercial global » (AECG)
- CESE : Conseil économique, social et environnemental
- CES : Communauté européenne des syndicats
- CFDT : Confédération française démocratique du travail
- CJUE : Cour de justice de l'Union européenne
- CNCDH : Commission nationale consultative des droits de l'Homme
- CNUCED : Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
- CPME : Confédération des petites et moyennes entreprises
- DAG : *Domestic Advisory Group*, en français Groupe consultatif interne
- FNSEA : Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
- GATT : General Agreement on Tariffs and Trade, en français « Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce »
- GES : Gaz à effet de serre
- HOS : (théorie de) Hecksher-Ohlin-Samuelson
- Jefta : Japan-EU Free Trade Agreement, en français « Accord de libre-échange entre le Japon et l'Union européenne »
- OCDE : Organisation de coopération et de développement économique
- OIT : Organisation internationale du travail
- NPF : (principe de la) Nation la plus favorisée
- SES : Sciences économiques et sociales
- TTIP : Transatlantic Trade and Investment Partnership, en français « Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement » (PTCI), aussi appelé TAFTA (Transatlantic Free Trade Area)

I – Un grand écart entre la théorie et la pratique

1) Les enjeux des accords de commerce de nouvelle génération

1.1 - Entre assurance contre la guerre commerciale et affaiblissement du multilatéralisme

À peine créée en 1995, l'OMC fait face à des défis majeurs. Les barrières tarifaires ont été en moyenne divisées par dix depuis cinquante ans⁶, ne laissant significativement protégés que certains produits et secteurs sensibles, notamment dans l'agriculture. Or, selon la théorie économique, les gains économiques de la baisse des droits de douane diminuent à mesure que ceux-ci sont déjà faibles. Les étapes supplémentaires de l'ouverture des marchés de produits manufacturés demandent donc de subir un coût politique, qui peut être important, pour des bénéfices de moins en moins élevés. De plus, les négociations visant à ouvrir les marchés agricoles s'annoncent particulièrement difficiles tant les intérêts entre les pays du Nord et les pays du Sud sont opposés. Aussi, la libéralisation du secteur des services pose d'autres défis en matière de limitation du droit des États de réguler, dans la mesure où elle ne consiste pas en l'abaissement de barrières tarifaires mais plutôt en des exigences réglementaires locales.

Pour mener à bien son objectif de suppression des obstacles aux échanges commerciaux, l'OMC a pour but de continuer l'élargissement du périmètre des négociations commerciales : protection des investissements, ouverture des marchés publics, libéralisation du secteur des services, suppression des subventions, protection de la propriété intellectuelle, normes sanitaires et techniques, etc. Les divergences Nord/Sud et le blocage des négociations par des mouvements citoyens sans précédent, puis la stagnation dans les années qui suivent ont mis fin au mouvement continu de libéralisation multilatérale. Aucun grand accord n'a pu voir le jour, et le rôle de l'OMC s'est trouvé limité au suivi de la mise en œuvre des accords passés et à la gestion des conflits commerciaux qui en ont découlé. Plus récemment, les assauts répétés des États-Unis depuis l'élection de Donald Trump risquent de créer la paralysie de l'organe de règlement des différends et fragilisent grandement l'institution. Les risques actuels de guerre commerciale entre les États-Unis et la Chine en sont une manifestation⁷.

Le multilatéralisme peut se définir par trois principes : 1) l'implication de l'ensemble des pays dans les négociations et l'application des accords à tous, 2) la prise de décision par la règle du consensus, 3) l'absence de discrimination entre pays dans la mise en œuvre de leur politique commerciale. Il en découle la clause fondamentale de « nation la plus favorisée » (NPF). Elle « stipule que chaque pays accorde à tous les autres pays membres le régime commercial le plus favorable. Par exemple, si le droit de douane le plus bas appliqué par un pays aux importations de tee-shirts est de 10 %, toutes les importations venant de pays liés à cette clause (les pays membres du Gatt/[OMC]) se verront appliquer ce droit⁸ ». Ces principes posent les bases d'une coopération économique mondiale, censée promouvoir la paix et la prospérité. Celle-ci nécessite la mise en place d'une concurrence considérée comme saine sur le marché mondial en bannissant des pratiques comme l'usage abusif des subventions. Le non-respect de ces principes, notamment par la Chine, fait craindre une montée des tensions pouvant mener à une guerre commerciale. La crainte d'un tel scénario, associé aux années 1930, est ainsi souvent citée comme l'une des justifications de la défense du libre-échange et du multilatéralisme. Pourtant, l'histoire économique considère que la poussée protectionniste de l'entre-deux-guerres est plus la conséquence que la cause de l'effondrement du multilatéralisme⁹. De plus, la comparaison avec notre temps se révèle trompeuse. En effet, la guerre commerciale entre les États-Unis et la Chine ainsi que le Brexit s'inscrivent dans une période de multiplication d'accords bilatéraux de libéralisation commerciale plutôt que de repli généralisé¹⁰.

6 Siroën, J.-M. (2007). OMC : Le possible et le souhaitable. *L'économie politique*, 35(3), 7-17.

7 Voir Jean, S. (2019). Le commerce international en crise systémique. Dans *Repères. L'économie mondiale 2020* (p. 25-41). Paris: La Découverte.

8 Siroën, J.-M. (2015). Commerce international : Le multilatéralisme face à l'essor des accords bilatéraux. *Problèmes économiques*, (8), 108-115.

9 Giraud, G. (2011). L'épouvantail du protectionnisme. *Revue Projet*, (320), 80-89.

10 Chavagneux, C. (2019). Protectionnisme des années 30 : Plus de peur que de mal. *Alternatives Économiques*. <https://www.alternatives-economiques.fr/protectionnisme-annees-30-plus-de-peur-de-mal/00089902>

En effet, les accords de commerce bilatéraux et régionaux ont pris une importance croissante depuis la fin des années 2010 pour contourner le blocage de l'OMC. Si la signature de ces accords de commerce permet de continuer les négociations commerciales dans un contexte tendu et peut poser les bases d'accords plurilatéraux, elle est, de fait, en contradiction avec les principes fondamentaux du multilatéralisme et du libre-échange.

- Ils sont par nature une exception au principe fondamental de NPF car ils consistent en l'octroi de préférences commerciales entre parties contractantes, ce qui amène à discriminer les produits des pays tiers. On parle ainsi d'accords de commerce « préférentiels ».
- Ils ont un effet ambigu sur les échanges commerciaux. En effet, les pays signataires mettent en place un cadre visant à favoriser les échanges entre eux. Les produits des pays tiers peuvent donc être pénalisés, et le commerce avec ces pays peut diminuer. On parle d'effets de « détournement » (ou de « diversion ») des échanges.

Ainsi, « d'une part, [...] les négociations ne concernent qu'un nombre limité de pays ou de groupes de pays (comme l'Union européenne) et les règles et concessions qui en découlent ne s'appliquent qu'à eux. D'autre part, la part du commerce international régie par la clause NPF tend à se réduire comme une peau de chagrin¹¹ ». De plus, les effets de détournement du commerce ainsi que l'empilement de règles d'origine, afin de séparer les produits du pays partenaire des réexportations de pays tiers, peuvent mener à une augmentation agrégée des coûts à l'échange. L'ordre commercial actuel ne reproduit donc pas de manière évidente ce qu'a voulu instaurer l'OMC. Si, pour d'aucuns, la multiplication des accords bilatéraux vise à renforcer la coopération économique et constitue une forme d'assurance contre la guerre commerciale¹², elle peut aussi réinstitutionnaliser un rapport de force entre pays.

Mathilde Dupré, co-directrice de l'Institut Veblen, précise cette idée dans l'entretien qu'elle nous a accordé : « Les artisans de la politique commerciale actuelle disent souvent que la multiplication d'accords bilatéraux va permettre de diffuser un certain nombre de règles et de standards qui faciliteront un redémarrage des négociations multilatérales, au point mort à l'OMC. Il faut se souvenir que le blocage au niveau multilatéral est lié à l'opposition des pays en développement au sein de l'OMC dans le cadre du cycle de Doha, qui jugent que le commerce ne sert pas assez le développement et que les pays riches n'ont pas respecté leurs engagements. [...] Les pays du Nord, frustrés de ne pas avancer sur leurs propres priorités (l'ouverture des services, l'allongement de la protection de la propriété intellectuelle, le e-commerce, etc.) ont de leur côté pu imposer leurs exigences par la voie détournée des accords bilatéraux dans lesquels les rapports de force leur sont bien plus favorables. Encore une fois, difficile de parler ici de multilatéralisme. »

Les accords de commerce de nouvelle génération s'inscrivent dans un contexte d'affaiblissement de l'OMC, lié aux conflits entre pays du Nord et du Sud, que suscite l'élargissement de son mandat au-delà des questions tarifaires. Si ces traités sont souvent présentés comme une manière de renforcer le multilatéralisme, leur principe même est d'accorder des préférences commerciales à des partenaires choisis, violant le principe de la « nation la plus favorisée », pilier de l'OMC. Une telle affirmation est donc contestable, et il s'agit d'identifier quels sont les intérêts les mieux représentés dans ces traités.

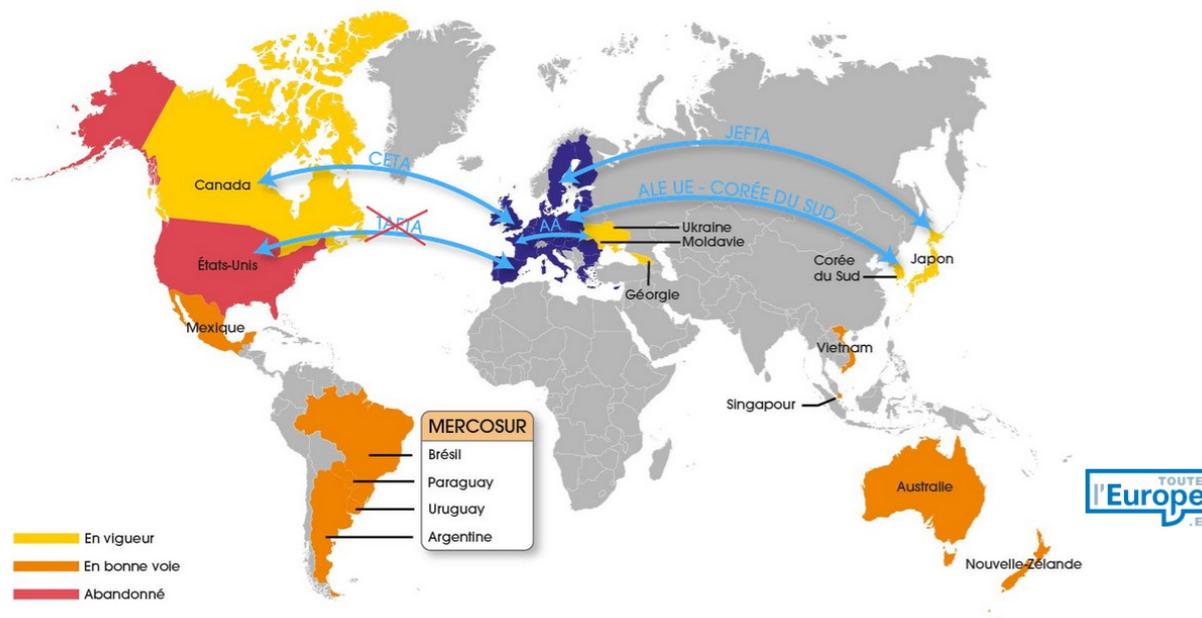
11 Siroën, J.-M. (2015). Commerce international : Le multilatéralisme face à l'essor des accords bilatéraux. *Problèmes économiques*, (8), 108-115.

12 Jean, S., Martin, P., & Sapir, A. (2018). Avis de tempête sur le commerce international : Quelle stratégie pour l'Europe ? *Notes du conseil d'analyse économique*, 46(1).

1.2 - Des négociations qui dépassent de loin le commerce

Les accords de libre-échange de nouvelle génération

Voici les principaux accords de nouvelle génération conclus ou négociés entre l'Union européenne et des pays tiers.



Carte des accords de commerce nouvelle génération négociés par l'UE (source : touteurope.eu)

Depuis les années 2000, l'UE élabore une série d'accords de commerce dits de « nouvelle génération » (ACNG), avec, entre autres, les États-Unis, le Canada, le Japon, la Corée du Sud, Singapour, etc. Leur dénomination officielle varie selon les partenaires et le format retenu. L'UE appelle accords de « libre-échange » ceux conclus avec la Corée du Sud (signé en 2010, formellement ratifié en décembre 2015) et le Vietnam (en attente de signature), et le partenariat économique et commercial pour le Canada (signé en 2016, en application provisoire depuis 2017) et les États-Unis (dont les négociations ont été suspendues en 2016 puis relancées en 2019, sur la base de mandats plus restreints).

On retrouve en général dans ces accords la plupart des aspects suivants à des degrés différents.

- Baisse des droits de douane sur les biens, en particulier sur les biens agricoles.
- Volet non-tarifaire et coopération réglementaire.
- Libéralisation des services.
- Ouverture des marchés publics.
- Protection de la propriété intellectuelle.
- Références à des engagements communs en matière de développement durable (environnement et droit du travail).
- Libéralisation et protection des investissements (en option).

L'étendue du périmètre retenu pour favoriser les échanges est ainsi considérablement élargie, pour citer Pascal Lamy, ancien directeur de l'OMC, sur le projet initial du TTIP : « *Le TTIP entreprend de s'attaquer aux barrières non tarifaires, c'est-à-dire aux différences qui existent entre les normes de précaution qui protègent les consommateurs contre différents types de risques. Elles constituent aujourd'hui 80 % des obstacles aux échanges entre les deux économies. [...]. C'est bien parce que la protection des*

consommateurs est en jeu et non plus celle des producteurs que ces négociations provoquent autant de remous¹³. »

Cette ambition se traduit aussi par l'instauration de nouveaux accords, dits « vivants » car ils prévoient la mise en place d'instances bilatérales spécifiques de coopération réglementaire. En effet, si beaucoup des aspects évoqués sont inclus dans les accords de l'OMC et anciens traités bilatéraux, les mécanismes de dialogue avaient généralement un rôle de suivi de la mise en œuvre. Selon Mathilde Dupré, *« dans le cadre de la coopération réglementaire on va un cran plus loin car on met en place des mécanismes de dialogue pour continuer à discuter et à approfondir l'accord après son adoption. Cela veut dire qu'on s'autorise à continuer à travailler sur le rapprochement des normes à la fois pour que les normes existantes convergent et que les nouvelles normes puissent faire l'objet d'une discussion préalable avec nos partenaires commerciaux pour limiter leur impact sur le commerce. On s'engage ainsi à prévenir nos partenaires qu'on va produire une nouvelle norme sur un sujet spécifique et on leur donne des moyens pour réagir avant que la norme ne soit définie et démocratiquement adoptée selon le processus législatif normal ».*

Un autre aspect résolument nouveau dans les accords de commerce de nouvelle génération négociés par l'UE est l'incorporation d'un chapitre sur la protection des investissements et la mise en place d'un mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États. Ce mécanisme en lui-même n'est pas nouveau et a été conçu pour protéger les activités d'investisseurs privés dans des pays en développement au moment de la décolonisation contre le risque d'expropriation et de décisions arbitraires. Depuis l'acquisition de compétences exclusives en matière d'investissement de l'UE, suite au traité de Lisbonne en 2009, la Direction générale au commerce a eu pour projet de l'incorporer à l'ensemble des accords de commerce négociés par l'Union, y compris des pays membres de l'OCDE avec lesquels l'UE avait ouvert des négociations. Mais elle a été obligée de revoir partiellement sa stratégie sur ce volet face à la remise en cause très forte de ce dispositif.

Enfin, ces accords abordent les questions sociales et environnementales : *« Il y a bien des chapitres "développement durable" depuis l'accord entre l'UE et la Corée en 2011 [...]. Mais leur contenu reste très imprécis et fait référence à des engagements internationaux déjà pris par les parties, comme l'Accord de Paris ou les conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail (OIT). Ces chapitres n'ont donc pas de véritable déclinaison opérationnelle et ne sont pas contraignants dans la mesure où le non-respect d'un engagement social ou environnemental ne peut amener à une procédure de règlement des différends entre États, contrairement aux autres dispositions des accords. Il y a bien un dispositif de mise en œuvre tout de même, mais qui est très souple : en cas d'infractions répétées et graves à des engagements de développement durable, un mécanisme de dialogue peut être déclenché, qui peut éventuellement aboutir à l'élaboration d'un rapport par un panel d'experts, avec des recommandations. Il n'y a pas grand-chose de plus concret ensuite, aucune sanction commerciale par exemple si elles ne sont pas mises en œuvre. »*

On comprend ici combien les termes habituels du débat sur le commerce sont inadaptés à la situation actuelle, dans la mesure où les accords de commerce ouvrent des négociations sur des aspects qui vont bien au-delà de la simple promotion des échanges.

1.3 - Des accords de « libre-échange » ?

La capacité des accords de commerce bilatéraux à sauvegarder et reproduire un ordre multilatéral tel que proposé par l'OMC est débattue. En particulier, la violation du principe de la NPF constitue une forme de protectionnisme indirect à l'égard des pays tiers, qui ne pourrait devenir du « libre-échange » que si les avantages octroyés par l'accord se généralisent à l'ensemble des partenaires commerciaux des pays signataires. Ainsi, la qualification d'accord de « libre-échange », très présente dans le débat public, pose un problème de fond.

Sans compter que le contenu de ces accords de commerce peut être ambigu. Pour Mathilde Dupré, *« on parle d'accords de "libre-échange" comme si tout cela consistait en une suppression des règles qui font obstacle au commerce alors que c'est plus complexe que cela. Ces accords créent aussi plein de règles et d'instances au profit de certains acteurs économiques (définition de règles d'origine complexes, allongement de la durée de protection des brevets, protection des investissements, etc.) ! C'est pour cela que je me refuse*

13 « TTIP : Une négociation d'avant-garde, stratégique pour les PME » (2016). CCE International n°583.

à utiliser le terme de "libre-échange", il contribue à focaliser le débat sur de véritables écueils. Enfin, le commerce est depuis trop longtemps pensé comme un enjeu séparé des autres dimensions du fonctionnement d'une économie alors que les accords de commerce ont un impact certain sur nos politiques publiques. Le débat est d'emblée très mal posé ». Christian Chavagneux, économiste et journaliste à *Alternatives Économiques*, va dans ce sens : « Les accords de commerce ne sont pas des accords de libre-échange mais de protectionnisme organisé. Quand on négocie, les Japonais ou les Coréens du Sud nous disent "Vous n'avez pas le droit de rentrer dans notre modèle agricole avant vingt-cinq ans, en échange je ne rentrerai pas dans une certaine filière avant quinze ans". On les a appelés "accords de libre-échange" car, entre les années 1950 et 1990, il était question de baisser les barrières douanières et de faciliter les échanges commerciaux au sens importations/exportations. C'est devenu tout autre chose, des accords d'ouverture ou de protection réciproque de certains marchés, ainsi que des accords en matière d'investissement et de normes. La dénomination "accords de libre-échange" induit donc tout à fait en erreur. Sur tout cela, le discours savant et le débat public sont assez à la traîne, à part quelques exceptions comme Rodrik, qui essaye d'intégrer tout cela. » L'économiste américain souligne en effet qu'Adam Smith et David Ricardo se « retourneraient dans leur tombe » en voyant le qualificatif de « libre-échange » attribué aux négociations actuelles en matière d'investissement ou de propriété intellectuelle¹⁴.

De plus, les accords préférentiels de commerce imposent de définir des règles permettant d'attester de l'origine d'un bien, les règles d'origine évoquées plus haut, pour déterminer s'il a bien été produit par le pays partenaire. Par exemple, un certain pourcentage de la valeur d'un bien devra avoir été produite dans l'UE pour qu'on considère le produit comme européen et qu'il bénéficie des avantages prévus par le Ceta. Lorsqu'on demande à Jean-Marc Siroën, professeur d'économie internationale à l'université Paris-Dauphine, l'intérêt de la qualification d'accords de « libre-échange » pour les ACNG, il met en garde : « Ces sujets sont très difficiles à aborder pour un économiste : prenez les règles d'origine, c'est un élément totalement protectionniste qui va à l'encontre des chaînes de valeur et rend contre-productifs les accords commerciaux ! Vous aurez ainsi des situations comme celles d'entreprises canadiennes qui ne sont pas exonérées de droits de douane, comme c'est prévu par le Ceta, car elles préfèrent payer plutôt que de respecter ces règles. La renégociation de l'Alena, c'est aussi du grand comique, on y a durci la réglementation sur l'origine de production des voitures alors que le droit de douane est de 2 %, et les conséquences de ces règles sur l'industrie en termes de coût sont bien supérieures. La qualification d'accords de libre-échange est totalement à côté de la plaque, même si c'est compréhensible vu la limitation de nos cadres d'analyse. » Ainsi, au lieu de lever l'ensemble des barrières aux échanges et construire un espace multilatéral de collaboration économique, la multiplication des ACNG produit une mondialisation que l'économiste Jagdish Bhagwati appelle un « bol de spaghetti¹⁵ ». Il désigne par là une fragmentation de l'espace économique mondial en une multitude de réseaux de connexions commerciales entre certains pays au détriment de pays tiers.

En résumé, affirmer que les accords de commerce bilatéraux actuels sont au service de la promotion du « libre-échange » et du multilatéralisme est, au mieux, discutable. De plus, ces accords vont bien au-delà du commerce : ils sont de « nouvelle génération » dans la mesure où ils visent à développer les échanges mutuels de biens, services et capitaux via une coopération sur les normes sanitaires, techniques, sociales et environnementales ainsi que les règles de protection des investissements. Au vu de la large portée de l'agenda de négociation et de leur complexité, il s'avère nécessaire de mobiliser les principales conclusions des sciences économiques en la matière pour poser les bases d'un débat éclairé.

2) Les accords de commerce au prisme des sciences économiques

2.1 – Le commerce comme mode de division du travail international

La théorie du commerce international cherche à expliquer la division internationale du travail ainsi que les impacts des échanges internationaux sur les économies¹⁶. Elle consiste généralement en un ensemble de modèles mathématiques permettant d'étudier les relations entre certains indicateurs économiques (inégalités,

14 « [...] Adam Smith and David Ricardo would turn over in their graves if they read the details of, say, the Trans-Pacific Partnership on intellectual property rules or investment regulations. » (p. xi)

15 Bhagwati, J. (1995). *US Trade Policy: The Infatuation with FTAs* (Discussion Paper Series No 726). Columbia University.

salaires, quantité de travailleurs qualifiés, etc.) et d'en déduire les effets sur l'économie d'une variation des obstacles aux échanges.

La première génération de modèles sur le sujet est appelée « **théorie traditionnelle du commerce international** » car elle se base sur la **notion d'avantage comparatif** (parfois « coût comparatif ») qu'on attribue à l'économiste David Ricardo en 1817 dans son ouvrage *Des principes de l'économie politique et de l'impôt*. Celle-ci conteste la vision commune que l'on peut avoir du commerce, qui serait celle d'une concurrence entre pays sur les marchés mondiaux en fonction d'avantages absolus, c'est-à-dire une spécialisation dans la fabrication de biens pour lesquels les coûts de production sont les plus bas. Par exemple, si un pays A a besoin d'une heure de travail pour produire une voiture et quatre heures pour un téléphone quand un pays B produit une voiture en cinq heures et un téléphone en une heure, alors le pays A se spécialise dans l'exportation de voitures et le pays B dans les téléphones.

L'idée d'avantage comparatif va à l'encontre de ce sens commun. Une de ses grandes forces est de démontrer assez simplement, sous certaines hypothèses, que même un pays moins productif que les autres aura intérêt à s'ouvrir aux échanges. En reprenant le manuel d'économie de Guillochon *et alii* (2016) : « *Les pays sont gagnants à l'échange s'ils se spécialisent dans la production du (des) bien(s) qui supporte(nt) les coûts de production relatifs les plus faibles et importent le(s) bien(s) qui supporte(nt) les coûts de production relatifs les plus élevés.* » Reprenons l'exemple de Ricardo :

	Heures de travail nécessaires à la production d'une unité	
Royaume-Uni	100 h/drap	120 h/vin
Portugal	90 h/drap	80 h/vin

Ici, le Royaume-Uni est globalement moins productif que le Portugal, il n'a aucun avantage absolu. David Ricardo a montré qu'il a tout de même un intérêt à échanger car il a nécessairement un avantage comparatif. Supposons que le premier pays possède l'équivalent de 220 heures de travail et le Portugal 170 heures. Raisonnons dans une économie de troc (on échange des marchandises contre d'autres marchandises) et supposons que tout bien est produit uniquement à partir de travail.

- En situation d'autarcie, il faut dépenser en Grande-Bretagne 220 heures de travail pour avoir une unité de drap et une unité de vin contre 170 heures au Portugal. La production mondiale est donc de deux unités de drap et deux unités de vin.
- En libre-échange, si la Grande-Bretagne ne fait que du drap, elle en produit 2,2 unités (220/100) et le Portugal produit 2,125 unités de vin (170/80). La production globale est donc plus élevée et, comme les produits sont plus abondants, ils sont moins chers pour les consommateurs.

Bien que contre-intuitive au premier abord, la relative simplicité de cette démonstration fait tenir le libre-échange pour une véritable évidence. Cet exemple permet d'ailleurs de saisir ce qu'on entend au sens strict par le terme de « libre-échange », à savoir une situation où les biens circulent entre pays comme à l'intérieur de l'économie domestique, sans obstacles. Dans cette démonstration, on remarque qu'il n'y a pas de perdants à l'ouverture car on suppose que les emplois détruits dans un secteur sont recréés dans l'autre grâce aux forces du marché. Notons toutefois que cette démonstration suppose qu'il n'y a pas de liberté de mouvement des capitaux.

Si célèbre qu'elle puisse être, la théorie de Ricardo n'est pas exactement celle qui structure la pensée de la majorité de celles et ceux qui ont reçu une formation en économie. On se base plutôt sur **la théorie dite d'Heckscher-Ohlin-Samuelson (HOS)**, développée dans l'entre-deux-guerres, qui analyse le commerce à la lumière non pas d'une différence de productivité entre pays mais en **dotations de facteurs de production (capital, travail qualifié et non-qualifié)**. Par exemple, contrairement au cas décrit par Ricardo où tout est

16 Pour une présentation plus détaillée des théories du commerce international voir : Rainelli, M. (2015). Les grandes théories du commerce international. Dans Repères. Le commerce international (p. 45-80). Paris: La Découverte.

produit par du « travail » homogène, certains pays ont relativement plus de main-d'œuvre qualifiée que de main-d'œuvre non-qualifiée. Dans cet exemple, si tous les pays ont les mêmes technologies de production, certains biens demandent plus de main-d'œuvre qualifiée que de main-d'œuvre non-qualifiée. Si un pays possède plus de main-d'œuvre qualifiée que l'autre, il aura un avantage absolu dans la production de produits intensifs dans ce facteur de production. Même si l'autre économie a globalement moins de facteurs de production, par exemple une population bien inférieure, elle aura un avantage comparatif dans la production de produits intensifs en main-d'œuvre moins qualifiée. La logique du commerce est donc exactement la même que ci-dessus à la différence que l'ouverture va affecter les inégalités : le pays spécialisé dans les industries de haute technologie va demander plus de travailleurs qualifiés, donc augmenter leur salaire, et demander moins de main-d'œuvre non-qualifiée, ce qui va amener à une baisse des salaires. Le schéma inverse se produit pour le pays partenaire, qui voit la rémunération de ses travailleurs non-qualifiés augmenter¹⁷. Le modèle HOS, et c'est là tout son intérêt, introduit donc très tôt la notion de gagnants et de perdants à l'ouverture commerciale. Si le libre-échange mène dans tous les cas à une situation matérielle agrégée supérieure – la spécialisation permet de « produire plus pour moins cher » – et que même les perdants en bénéficient (vu que les prix baissent), on va observer une hausse des inégalités. Le seul problème posé par la mondialisation au regard d'HOS est donc celui de la compensation et de l'accompagnement des perdants. Ainsi, ce qui semble être dans le débat public un discours relativement critique du libre-échange est en fait d'une grande banalité pour la théorie du commerce international, selon Sébastien Jean : « *Un accord commercial est un choc structurel, un choc de concurrence, donc il fait des gagnants et des perdants selon les secteurs et les configurations. Ces effets sont complexes à évaluer, mais il est possible de mettre en avant des mécanismes d'ajustement. Si le chômage n'est pas en soi un problème lié au commerce, la question des perdants de la mondialisation est absolument fondamentale [...] Le progrès technique aussi fait des gagnants et des perdants, et quand on a dit ça, le débat ne s'arrête pas là et on ne peut pas partir du principe qu'on va faire zéro gagnant et zéro perdant. Il y a une littérature immense sur les effets inégalitaires du commerce, en particulier depuis les années 1990. La façon dont l'ajustement au choc s'opère est probablement la partie la plus complexe. Ces questions réémergent avec plus d'intensité depuis que la croissance est ralentie, parce que l'ajustement est d'autant plus problématique que la croissance est faible.* »

Les théories traditionnelles du commerce, Ricardo et HOS, décrivent les échanges comme le résultat d'une spécialisation selon les avantages comparatifs. C'est parce que les économies sont différentes, en termes de productivité et de ressources, qu'elles ont intérêt, à l'échelle agrégée, à échanger. Pourtant, la majorité des échanges se fait entre des pays relativement similaires, riches, et ne suit pas une logique de spécialisation par industrie. Par exemple, l'Allemagne et la France sont des partenaires commerciaux privilégiés et échangent principalement des biens finaux et intermédiaires issus du secteur de l'automobile. Ainsi, bien qu'elles dominent de manière plus ou moins explicite les discours savants dans le débat public, le pouvoir explicatif des théories traditionnelles est limité. Si la logique de l'avantage comparatif est pertinente, elle n'est pas le premier facteur structurant du commerce mondial.

Pour expliquer les échanges, **des modèles dits de la « nouvelle » théorie du commerce international**, développés notamment par Paul Krugman dans les années 1980, font autorité. Celle-ci reprend le cadre précédent en ajoutant deux éléments, qui vont fondamentalement changer les conclusions. D'une part, elle introduit la notion de biens différenciés, c'est-à-dire de biens du même type (voiture, téléphone, pièce de machine) qui diffèrent par leurs caractéristiques ou leur qualité. Dans le cas du commerce France-Allemagne, les deux pays échangent des véhicules et pièces automobiles qui ne sont pas du même type et de la même gamme. D'autre part, cette théorie part du principe que les entreprises réalisent des économies d'échelle, c'est-à-dire qu'elles réduisent leur coût moyen de production à mesure qu'elles produisent en grandes quantités (on parle de rendements d'échelle internes, lorsqu'on amortit un coût fixe par exemple) et/ou à mesure que leur secteur d'activité est développé (on parle de rendements d'échelle externes, liés à des effets d'agglomération et de réseau par exemple¹⁸). Lorsqu'on cherche à décrire deux économies qui

17 Ces modèles reposent sur l'hypothèse de plein-emploi des facteurs de production. Cela signifie que le salaire s'ajuste de manière à ce que l'offre de travail soit égale à la demande de travail. Ainsi, une moindre demande de travail ne se traduit pas en chômage mais en baisse de salaires.

18 Dans *Straight Talk on Trade*, Dani Rodrik évoque par exemple le fait que la production d'iPhone peut difficilement avoir lieu ailleurs qu'en Chine non plus tant à cause de la présence d'un avantage comparatif que

commerçant, on fait l'hypothèse que le secteur produisant des biens différenciés peut réaliser des économies d'échelle, alors que celui produisant des biens homogènes (on prend souvent l'exemple de l'agriculture) réalise des rendements constants. On suppose aussi que plus le nombre d'entreprises est élevé, plus le nombre de variétés disponibles est élevé, et que la variété est une composante importante du bien-être matériel. Dans un tel cadre, ce n'est pas la logique de l'avantage comparatif qui prime mais la spécialisation des économies en fonction des économies d'échelle qu'elles peuvent réaliser. Par exemple, si on part d'une situation d'autarcie à une situation de libre-échange, il sera plus globalement efficace qu'un pays possédant un grand marché domestique de l'automobile se spécialise dans ce secteur dans la mesure où sa grande taille de marché a permis aux entreprises de réaliser des économies d'échelle internes importantes, ce qui permet de proposer des produits diversifiés et à moindre coût.

Cependant, on remarque aussi que les entreprises du « grand pays » bénéficient d'un avantage initial dû à sa taille de marché qui détermine sa spécialisation. La diminution des obstacles au commerce (coûts de transport, réglementations, barrières tarifaires, différences linguistiques et culturelles, etc.) peut donc amener à concentrer les activités dans certains pays au détriment de certains secteurs des pays tiers¹⁹. Même si dans cette théorie on présente les relations commerciales comme potentiellement déséquilibrées en faveur d'un pays, ce qui n'était pas le cas précédemment, son auteur affirme qu'elle ne remet pas en question le bien-fondé de l'ouverture. En effet, l'agglomération des entreprises d'un même secteur dans un lieu génère à la fois des gains (circulation de l'information, partage d'un même marché du travail, de certaines infrastructures, etc.) et des coûts (saturation des transports et de l'espace, concurrence). Ainsi, la hausse de la demande de travail va provoquer une hausse des salaires qui renforce l'incitation à déconcentrer. L'agglomération ne peut donc se poursuivre à l'infini et est réversible. L'ouverture au commerce provoque une désindustrialisation temporaire des pays dits périphériques au profit de pays dits du centre, avantagés, avant de mener à un rééquilibrage en défaveur du centre par rapport à sa situation dominante précédente. Pour les deux auteurs, la désindustrialisation des pays du Nord décrit exactement ce processus et provoque des frustrations qui expliquent la défiance vis-à-vis du libre-échange^{20,21}.

Il ressort de ces modèles que le commerce international est un préalable indispensable à la rationalisation de la production, par l'intensification de la concurrence, la concentration des entreprises (rendements d'échelle externes) et l'augmentation de leur taille moyenne (rendements d'échelle internes). Les ACNG s'inscrivent parfaitement dans cette logique, en permettant à certains secteurs du pays partenaire d'augmenter leur taille de marché.

Cependant, les conclusions sont moins tranchées que pour les théories traditionnelles : « *Si la notion d'avantage comparatif amène à défendre le libre-échange, le discours de ces nouveaux modèles est très ambigu : les gains à l'échange ne viennent pas d'une spécialisation dans un avantage comparatif mais d'économies d'échelle, d'augmentation de la concurrence et de gain en diversité des biens pour les consommateurs. En outre, la concurrence imparfaite²² introduit un rapport de force jusque-là absent des descriptions classiques du commerce, plus harmonieuses. On peut donc se servir de ces modèles pour justifier des politiques commerciales stratégiques, et beaucoup de débats des années 1980-1990 sur les inconvénients de la mondialisation ressemblent à ceux d'aujourd'hui* », précise Jean-Marc Siroën. Les relations commerciales peuvent ainsi être asymétriques, et l'ouverture des marchés peut faire subir aux économies des coûts d'adaptation qui s'ajoutent à ceux évoqués dans les théories traditionnelles. De plus, l'importance de la taille du marché et des effets de réseaux légitime l'adoption de politiques susceptibles de protéger un secteur manufacturier encore naissant, comme l'ont fait les pays industrialisés d'Asie du Sud-Est. Elle souligne combien la division du travail international ne se fait pas à partir de données naturelles, comme suggéré par les théories traditionnelles, mais selon un régime de croissance et d'industrialisation,

l'existence d'un réseau de fournisseurs, d'ingénieurs et de travailleurs expérimentés (p. 41).

19 Krugman, P. (1979). Increasing returns, monopolistic competition, and international trade. *Journal of International Economics*, 9(4), 469-479.

20 Krugman, P. (1991). Increasing Returns and Economic Geography. *Journal of Political Economy*, 99, 489-499.

21 Krugman, P., & Venables, A. J. (1995). Globalization and the Inequality of Nations. *The Quarterly Journal of Economics*, 110(4), 857-880.

22 On entend par ce terme la possibilité de constitution de monopoles et d'oligopoles. En effet, l'existence de rendements croissants rend plus compétitives les grandes entreprises, ce qui peut leur confère une position dominante.

voire une insertion dans les relations internationales, spécifiques. Si cette théorie a grandement actualisé et nuancé la défense de l'internationalisation de la production par la théorie économique standard, Michel Rainelli tient cependant à modérer son pouvoir explicatif et à souligner son degré d'abstraction élevé : « *Il faut donc considérer, en dépit de ses prétentions initiales, que la nouvelle théorie rencontre sur ce plan le même échec que la théorie traditionnelle. La théorie du commerce international semble donc condamnée à la construction de modèles théoriques qui ne peuvent que très difficilement être rapprochés du monde réel*²³. »

2.2 - Une économie mondiale en réseau, structurée par les entreprises multinationales

Ces « nouvelles » théories, aux contours plus flous que les théories traditionnelles du commerce international, ne nous disent donc que peu de choses sur les dynamiques actuelles de la mondialisation. Comme l'explique Christian Chavagneux, économiste et journaliste à *Alternatives Économiques* : « *La théorie économique standard passe à côté de l'importance des multinationales et du rôle structurant qu'elles jouent dans l'économie mondiale, en étant l'agent principal de la fragmentation des chaînes de valeur. D'ailleurs, je ne pense pas que le commerce soit une structure forte de la mondialisation, il se déduit des stratégies des multinationales : elles veulent exporter ou s'implanter et de là se déduit le commerce, principalement intra groupe. Étudier les stratégies des multinationales devrait être un point de départ pour l'analyse du commerce.* » En effet, les multinationales dirigent leurs investissements à travers différents pays en fonction des conditions de production et réglementations qui leur sont favorables. Ce sont ces décisions d'investissement qui expliquent la localisation de certaines activités économiques et orientent les flux commerciaux. De plus, ces entreprises vont comptabiliser les échanges entre filiales de manière à domicilier le profit dans les pays ou territoires où il est le moins taxé, ce qui fausse les statistiques communément utilisées.

Cette transformation va de pair avec la fragmentation des chaînes de valeur, c'est-à-dire la décomposition du processus de production entre différents pays. L'économie mondiale gagne ainsi à être décrite non pas comme des échanges entre économies nationales mais en termes de réseaux de filières et d'entreprises²⁴. Les économies ne se spécialisent donc plus dans certaines industries, ou certains biens différenciés d'une industrie donnée, mais dans certaines tâches (assemblage, conception, etc.). Cette fragmentation permet la production de biens particulièrement complexes, comme le souligne Sébastien Jean : « *Dans des secteurs comme l'informatique, l'aéronautique, l'automobile, il faut souvent raisonner à une échelle très large si on veut avoir accès aux meilleurs fournisseurs. Par exemple, l'association sectorielle de l'électronique aux États-Unis disait récemment que l'un de ses membres avait 16 000 fournisseurs dont plus de la moitié en dehors des États-Unis. Il y a une complexité dans certains cas qui dépasse l'imagination et reflète la complexité du monde dans lequel on vit, le fait qu'un téléphone mobile ait autant de fonctionnalités au regard de sa taille dépasse l'entendement. Aucune entreprise et aucun pays ne sont capables de réaliser cela de A à Z, c'est quelque chose que l'on peut avoir tendance à oublier dans les débats actuels. Pour le meilleur et pour le pire, le monde dans lequel on vit n'existe que grâce aux échanges. C'est pour cela que très peu de droits de douane sont imposés de par le monde sur les produits électroniques, par exemple.* »

Cette complexification du processus de production n'est pas sans poser des problèmes aux analystes. En effet, le commerce international ne peut plus être mesuré en valeur brute – « la France exporte x € de biens » – mais en valeur ajoutée. C'est cette dernière valeur qui est pertinente pour rendre compte de l'équilibre des échanges commerciaux. Pourtant, celle-ci n'est pas utilisée dans la détermination de la balance commerciale et dans les médias, et son calcul demande de formuler un certain nombre d'hypothèses.

2.3 – Des conséquences sociales et environnementales qui ne peuvent plus être négligées

Aujourd'hui, la forme prise actuellement par la mondialisation subit des critiques croissantes dans l'opinion. Par exemple, un sondage mené en 2018 par Opinion Way à l'occasion du Printemps de l'Économie²⁵ révèle

23 Rainelli, M. (2003). *La Nouvelle Théorie du commerce internationale*. Paris: La Découverte. (p.108)

24 Pour une théorie des réseaux en économie internationale, voir la présentation de *l'économie de la complexité* sur le site *Exploring Economics* (<https://www.exploring-economics.org/fr/orientation/economie-de-la-complexite/>) et Hausman, R., Hidalgo, C. A., & Bustos, S. (2011). *The atlas of economic complexity. Mapping path to prosperity*. EE. UU. *Center for International Development*

25 Retrouvez ici la présentation de l'événement et du sondage : <http://www.printempsdeleco.fr/edition-2018>

que 60 % des interrogés ont une mauvaise opinion de la mondialisation, pensent en premier lieu que ce sont les multinationales qui fixent les règles des échanges internationaux (suivi des États, des banques et des ONG). De plus, 66 % des répondants proposent d'imposer des normes plus strictes sur les produits entrants et sortants, et seulement 19 % souhaitent maintenir les accords de commerce actuels en place. Cet échantillon illustre un mouvement plus général de défiance qui alimente la montée de partis nationalistes dans les pays développés, proposant un repli protectionniste agressif et un recentrage xénophobe sur l'espace national.

D'une part, la compatibilité des ACNG avec la lutte contre le changement climatique et plus largement la protection de l'environnement doit être examinée. L'impact environnemental de l'internationalisation de la production peut être décomposé en trois effets²⁶. Premièrement, si l'on reprend le raisonnement de Ricardo, l'ouverture au commerce augmente la production et les activités de transport, on parle alors d'**effet d'échelle**. Il y a ensuite un **effet de composition**, qui désigne l'impact environnemental de la spécialisation des partenaires commerciaux dans certaines activités, au détriment d'autres. Il peut être tant positif que négatif, selon les techniques de production utilisées et la réglementation locale. La délocalisation d'activités polluante vers des pays moins-disants, le phénomène de « fuites de carbone », est un problème environnemental majeur posé par le commerce. En effet, les émissions importées de gaz à effet de serre (GES) en France ont doublé entre 1995 et 2017 et ont plus qu'annulé les réductions d'émissions sur notre territoire²⁷, une situation que le Haut Conseil sur le climat a jugé problématique dans son premier rapport au début de l'été. Enfin, la mise en concurrence de certains secteurs d'activités est susceptible d'inciter à l'innovation et d'éliminer les entreprises sous-performantes d'un point de vue environnemental, on parle d'**effet technologique**, qui reste très controversé²⁸.

D'autre part, les théories du commerce international montrent que les gains au commerce sont répartis de manière inégale entre et au sein des économies. Comme l'explique Christian Chavagneux, il est largement établi que l'ouverture commerciale s'est faite dans les pays développés au détriment des classes moyennes et populaires, en faisant disparaître différentes professions intermédiaires liées à l'industrie. La distribution inégalitaire des gains au commerce — tant au sein des territoires que des catégories sociales — est un effet bien connu et a été réaffirmée par les « nouvelles théories », et qui a été constamment minimisé dans les déclarations destinées au public. La mondialisation n'est pas la principale responsable de l'augmentation des inégalités dans les pays développés et reste pourtant un enjeu majeur dans la mesure où, contrairement à la technologie, elle relève de décisions politiques. L'exagération des promesses portées par l'agenda de libéralisation commerciale, infondée au regard de ce qu'ont pu trouver les sciences économiques, et le déficit d'accompagnement des perdants ont participé à provoquer la défiance vis-à-vis de la mondialisation que nous connaissons.

Conclusion

Les règles définies dans les accords multilatéraux et bilatéraux vont bien au-delà du commerce et définissent un ordre international différent de l'espace de paix et de prospérité commune promis par l'OMC et décrit dans les théories traditionnelles. Les tentatives de dépassement de celles-ci montrent dans quelle mesure on ne peut se garder d'une analyse coûts-bénéfices lorsqu'on s'intéresse aux accords actuels, dont les avantages n'ont aucune raison a priori de dépasser les coûts²⁹. En effet, comme le souligne le rapport de la commission d'évaluation de l'impact du Ceta, dit « Rapport Schubert » pour désigner la présidente de la commission Katheline Schubert : « *Les bénéfiques à attendre des accords de libre-échange ont par le passé été surestimés par leurs promoteurs, tandis que les conséquences distributives en ont été minimisées et les externalités négatives tout simplement ignorées. Or libéraliser le commerce n'est pas toujours facteur d'augmentation nette du bien-être global : celui-ci n'augmente que lorsque les gains économiques nets l'emportent sur les*

26 Grossman, G., & Krueger, A. (1991). Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement. *NBER working paper n°3914*.

27 Rapport 2018 sur les indicateurs de richesse

28 Abbas, M. (2013). Libre-échange et changements climatiques : « Soutien mutuel » ou divergence ? *Mondes en développement*, n° 162(2), 33.

29 Pour plus de détails sur ce point, voir Bellora, C., & Fouré, J. (2019). Évaluation des accords commerciaux petit guide à l'usage de ceux qui veulent comprendre. Dans *Repères. L'économie mondiale 2020* (p. 43-56). Paris: La Découverte.

*dommages provoqués par la libéralisation (les externalités négatives). En outre, les craintes exprimées évoquent la perte de souveraineté, l'affaiblissement des principes démocratiques et le dumping social qui seraient induits par ces accords de libre-échange. Ces craintes méritent un examen approfondi, dans la mesure où elles peuvent révéler un contenu imprécis ou contradictoire du texte lui-même ou de ses modalités d'application. » De plus, la portée de ces accords, leur impact sur le fonctionnement de nos économies, amène à dépasser la seule vision technique de la question et soulève un véritable débat démocratique. Il faut en effet, pour reprendre une expression de l'économiste Dani Rodrik, se garder de tout « *fondamentalisme commercial* » et veiller à faire passer les « *exigences de la démocratie libérale avant celles du commerce et des investissements internationaux*³⁰ ».*

30 « No time for trade fundamentalism », Dani Rodrik, Project Syndicate, 14/10/16

II – Le débat public français sur la politique commerciale européenne

1) Une politique commerciale européenne controversée

1.1 – Une mobilisation sans précédent de la société civile

Les récentes mobilisations citoyennes contre l'accord de commerce UE-Canada, le Comprehensive Economic and Trade Agreement (Ceta), l'accord entre l'UE et les États-Unis, le Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), montrent que la politique commerciale européenne traverse une profonde crise de légitimité.

La contestation de ces accords a mobilisé un large pan de la société civile : « *De multiples voix se sont élevées pour alerter sur les dangers de cet accord [le Ceta] sur le plan social, économique, environnemental et démocratique. Au-delà des ONG et des syndicats, des associations de consommateurs ou de PME, des fédérations d'agriculteurs ou l'Association européenne des syndicats ont pris part à ce mouvement*³¹ », avec pour point culminant l'opposition du Parlement wallon à la signature de l'accord en octobre 2016. De plus, de nombreuses instances consultatives comme le Cese, le Conseil national du numérique ou la Commission nationale consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) ont formulé des réserves voire des avis défavorables sur le projet d'accord TTIP ou sur l'accord Ceta.

Les critiques sont de plusieurs ordres. Elles ont unanimement pointé le déficit de transparence et de consultation sur les négociations commerciales. De nombreuses voix ont également alerté sur les difficultés engendrées par l'extension du champ des accords dits « de nouvelle génération », et les nouveaux défis démocratiques qu'ils engendrent notamment à travers le fonctionnement du mécanisme de coopération réglementaire. Les critiques portent aussi sur la primauté accordée au droit commercial et de l'investissement au détriment de toutes les autres règles internationales, notamment à travers les mécanismes de protection des investissements. Enfin, la contradiction de la politique commerciale avec des politiques publiques au service de la transition écologique et sociale a été souvent relevée avec l'inquiétude d'une réduction de la capacité des États à régler.

Ces critiques très fortes dans le débat public ont certainement eu un impact sur le vote majoritairement défavorable des eurodéputés français sur le Ceta en janvier 2017. Elles ont aussi conduit le gouvernement français à nommer une commission d'experts, présidée par l'économiste Katheline Schubert, en vue de produire un rapport documentant les risques sanitaires et environnementaux. Si cette initiative arrive bien tard, avec une publication en septembre 2017, ses conclusions confirment une partie des craintes exprimées dans le débat public. Le rapport souligne en effet la possible modification des préférences collectives par le forum de coopération réglementaire et par le mécanisme de protection des investissements, dont l'utilité n'apparaît d'ailleurs pas démontrée.

Dès lors, ces préoccupations ne peuvent plus être ignorées. Faute de demander la réouverture des discussions sur le contenu de l'accord comme il s'y était engagé, le gouvernement a élaboré en octobre 2017 un « plan d'action Ceta ». Ce document identifie des mesures d'accompagnement de la mise en œuvre de l'accord afin d'essayer de limiter les risques identifiés. Mais il définit surtout un certain nombre de modifications à apporter au contenu des accords de commerce suivant, telles que donner un caractère contraignant aux chapitres développement durable, faire reconnaître explicitement le respect du principe de précaution ou introduire une clause permettant de suspendre la mise en œuvre de l'accord en cas de non-respect de l'Accord de Paris sur le climat.

La portée de ce plan d'action apparaît aujourd'hui limitée, dans la mesure où le Ceta est entré en application provisoire sans modification de son contenu et que les accords de commerce qui ont suivi (Jefta, accord UE/Vietnam, accord Mercosur, etc.) n'ont pas non plus été revus. Toutefois, cela a permis de légitimer certains questionnements du bien-fondé de la politique commerciale.

Ces progrès ne doivent pas masquer une véritable contradiction entre les discours et les actes, à même de semer la confusion dans le débat démocratique. Déjà, le retrait du soutien de la France aux négociations avec

31 Dupré, M. (2018). Les écueils de la politique commerciale européenne. *L'Économie politique*, 77(1), 56-70.

les États-Unis en août 2016 articulé à un soutien renouvelé à l'accord UE/Canada était apparu difficile à analyser. En septembre 2017, dans son discours sur l'Europe à la Sorbonne, Emmanuel Macron déclarait à son tour : « *Je ne veux pas de nouvelles discussions commerciales avec les règles d'hier, qui nous ont conduits à ces situations absurdes que nous avons aujourd'hui sur l'accord entre l'Europe et le Canada* » alors que la Commission européenne présentait et présente toujours l'accord comme « exemplaire ». La position de la France sur l'accord avec le Mercosur est également apparue très fluctuante. Après avoir salué la conclusion d'un « bon accord » qui devait permettre d'arrimer le Brésil à l'accord de Paris sur le climat, au sommet du G20, en juin 2019, Emmanuel Macron a en effet demandé la suspension de sa ratification lors du G7 de Biarritz, en août, accusant Jair Bolsonaro de lui avoir menti. Quelques semaines plus tard, au sommet des Nations unies pour le climat, le président va même plus loin en déclarant vouloir mettre la politique commerciale au service de la transition écologique et sociale.

Si la critique du bien-fondé de la politique commerciale est sortie de la marginalité sous l'effet des mobilisations de la société civile, s'ouvre désormais le chantier plus vaste d'une transformation en profondeur de la politique commerciale, qui ne peut être réalisé qu'à travers un processus démocratique et une prise en compte des demandes des différents pans de la société.

1.2 – La politique commerciale européenne répond-elle vraiment aux besoins des parties prenantes ?

La politique commerciale européenne est présentée comme au service d'un environnement économique favorable à la croissance, l'emploi et l'innovation. Pourtant, la croissance économique ne peut plus être le seul horizon. Poser les bases d'un modèle économique soutenable et notamment d'une agriculture durable, saine et rémunératrice, améliorer les droits des travailleurs ainsi que réduire les inégalités sont des conditions à un véritable « développement » de nos sociétés. Ainsi, la politique commerciale se doit de rechercher une légitimité démocratique autant sur ses moyens que ses fins. La pratique actuelle en matière de négociations commerciales permet-elle de faire participer l'ensemble des parties prenantes supposées en bénéficier ? Le contenu des accords prend-il en compte de manière équilibrée les demandes et propositions portées par ces différents groupes ?

Nous avons interrogé Arnold Puech d'Alissac, agriculteur et chargé des affaires internationales à la FNSEA (Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles), Alban Maggiar, chef d'entreprise et délégué aux affaires européennes de la CPME (Confédération des petites et moyennes entreprises) et Mariano Fandos, secrétaire aux affaires européennes à la CFDT (Confédération française démocratique du travail) à ce sujet.

1.2.1 – Une implication limitée

■ Un accès inégal aux négociations

L'ensemble des parties prenantes interrogées a fait état de la difficulté pour leurs organisations de peser dans la définition de la politique commerciale. La CPME évoque un degré d'accès à l'information et d'influence « *relativement faible* » comparé aux grandes entreprises, notamment du fait des moyens à leur disposition. Ce déséquilibre de moyens génère aussi un déséquilibre dans la capacité d'expertise des propositions et des solutions à porter.

De même, la FNSEA admet avoir pris conscience d'un certain nombre d'éléments tardivement, notamment au moment des travaux de la commission Schubert : « *Nous avons été auditionnés par la commission Schubert et ça a été un moment d'échanges particulièrement riches. Nous avons notamment appris l'existence des 46 pesticides utilisés au Canada non-autorisés dans l'UE qui nous a fait prendre pleinement conscience de la différence entre nos modèles agricoles, on s'en doutait déjà un peu.* »

■ Des efforts insuffisants en matière de transparence

Les trois organisations rencontrées promeuvent des négociations plus transparentes et une meilleure mobilisation des parties prenantes. Pour Alban Maggiar, de la CPME, le dialogue doit être renforcé : « *Nous encourageons nos interlocuteurs à aller encore plus loin dans la consultation et la concertation, ce n'est que le début.* » Il insiste aussi sur les conditions nécessaires pour favoriser la participation des PME : « *Tout cela serait bien sûr plus simple si on recevait un véritable calendrier de la part des autorités plutôt que fonctionner au fil de l'eau.* » Il souligne tout de même des avancées : « *Je le dis de nouveau, et le souligne, il*

y a eu une grande amélioration en termes de transparence et de mobilisation des PME dans le débat, surtout au niveau français. » La CFDT reconnaît aussi des progrès, mais dont la portée n'est pas systématique : « Il y a eu un effort réel sur le Ceta et le TTIP qui est immédiatement retombé une fois que l'attention de la société civile est ailleurs. »

■ Des études d'impacts trop générales

Essentielles pour permettre aux parties prenantes d'évaluer les effets de la politique commerciale sur leurs activités, les études d'impact peinent à fournir un éclairage sur les aspects les plus centraux des accords de nouvelle génération, notamment non-tarifaires.

Le conseil économique et social européen en 2015 alertait déjà sur le manque de recul pour les PME sur les effets du TTIP : « *[Les études de la Commission] ne donnent pas une estimation précise, étayée et détaillée par secteur et État membre de l'impact que le PTCI pourrait avoir sur les entreprises exportatrices et non exportatrices. [...] Il est essentiel de pouvoir anticiper en ce qui concerne la manière dont ces entreprises seront touchées par l'ouverture d'un marché transatlantique plus intégré*³². » Selon la CPME, « *mener des études d'impact demande aussi beaucoup de coordination et de moyens, ce qui n'est pas toujours possible pour tous les secteurs* ». Les secteurs les moins investis dans les négociations risquent ainsi d'être négligés. Les pouvoirs publics, autant à l'échelle nationale qu'européenne, ont ainsi un important rôle à jouer dans l'identification des gagnants et des perdants des négociations commerciales, mais la qualité de l'information produite semble pour le moment insuffisante. Par exemple, le syndicat agricole évoque des avis contradictoires entre la Direction générale à l'agriculture et la Direction générale au commerce sur l'ouverture de quotas de viande bovine dans le cadre de l'accord UE-Mercosur : « *Cette dernière menait une étude sur les flux agrégés alors que toute la question était de savoir ce qui allait se négocier dans le détail : si nos indications géographiques allaient être protégées, si de nouveaux produits pourraient être exportés, etc. Tout cela, la direction générale au commerce n'a pas su le chiffrer.* »

De façon plus générale, la FNSEA déplore « *la qualité médiocre du débat public quel que soit son bord. C'est scandaleux de juger un accord de commerce en disant que c'est bon ou mauvais par principe sans même savoir ce qui est négocié. À la FNSEA, nous voulons sortir de ces impasses et proposer des indicateurs concrets, par exemple faire mesurer systématiquement l'empreinte écologique des produits échangés, ce qui changerait fondamentalement les discussions. On sortirait enfin des débats binaires pour parler d'agriculture neutre en carbone, des clauses environnementales contraignantes à inclure dans un accord de commerce et des étiquetages de l'origine des produits transformés.* »

La CPME partage le constat de mauvaise qualité du débat. Elle invite à « *éviter tout ce qui peut relever de la position figée ou idéologique vis-à-vis des accords de commerce, ce qui est un peu la règle dans le débat public* ».

La CFDT insiste aussi sur la difficulté de disposer d'informations fiables : « *Autant l'expertise officielle que la contre-expertise des ONG ne sont pas pertinentes. On a soit des travaux qui nous assurent qu'il n'y a aucune inquiétude à avoir, soit des études alarmistes. Au final, on ne sait pas sous quelles conditions ces accords permettent un développement équilibré.* »

■ Des intérêts offensifs surreprésentés

On retrouve un accès inégal aux négociations à l'intérieur même des groupes de parties prenantes et des organisations. Tant la FNSEA que la CPME reconnaissent qu'en règle générale leurs membres les plus investis sur ces questions sont en quelque sorte ceux qui seront les premiers bénéficiaires des accords de commerce. Ainsi, le fonctionnement de ces organisations et des consultations menées pendant les négociations semble favoriser la surreprésentation des demandes des secteurs possédant des intérêts offensifs par rapport à ceux plutôt en position défensive. Aussi, la FNSEA « *a un a priori favorable aux négociations commerciales dans la mesure où nous sommes un grand exportateur, avec des produits reconnus, de grande qualité et souvent compétitifs* ». Ce type de difficulté est bien sûr inhérent à tout collectif. Et une organisation comme la FNSEA essaye de le gérer au mieux : « *Nous sommes dans une approche de syndicalisme unitaire, nous avons tous fait le serment de l'unité paysanne, qui est à la base de notre organisation, qui a pour règle de ne jamais se diviser et vient de notre premier président, Eugène Forget. Ainsi, tout l'objet de notre organisation est de faire converger des intérêts divergents pour aboutir à une*

position commune. Les intérêts sont bien sûr différents selon les activités, et ce qui va aider un céréalier ne va pas forcément aider un éleveur, mais nous avons besoin les uns des autres et faisons front commun. » Cela explique peut-être la mobilisation tardive du syndicat à l'égard d'un accord comme le Ceta, qui était perçu positivement par les secteurs viticole ou laitier et négativement par le secteur de l'élevage. Plus largement, cette surreprésentation des intérêts offensifs détermine les équilibres fins des accords et peut y compris contribuer à opérer des arbitrages entre les secteurs. Par exemple, dans l'accord récemment conclu entre l'Union européenne et le Mercosur, les intérêts défensifs agricoles semblent avoir été sacrifiés contre des intérêts offensifs manufacturiers. La filière bovine européenne voit ainsi s'ouvrir des quotas additionnels de viande à l'importation en sus de ceux déjà ouverts dans le cadre du Ceta.

Encadré : Les PME bénéficient-elles vraiment des accords de commerce ?

La Commission européenne a beaucoup mis en avant les avantages des récents accords de commerce pour les PME. Améliorent-ils réellement la situation des PME, dont une faible partie exporte hors de l'Union européenne ? Le résultat est loin d'être clair. Plusieurs mois après le début de l'application provisoire du Ceta, la Commission les appelait à prendre connaissance de ses avantages pour en profiter. Alban Maggiar explique la faiblesse du recours aux dispositifs prévus par l'accord pour les entreprises exportatrices par un déficit d'information : *« Il n'y a pas eu suffisamment d'informations de la part des autorités. Nous demandons toujours des parcours fléchés pour permettre aux chefs d'entreprise de s'approprier les accords de commerce, dans un contexte où nous sommes déjà très sollicités par des tâches diverses. Les pouvoirs publics ont un rôle essentiel à jouer dans l'accompagnement des PME et tout ne se fera pas toujours spontanément, d'où la demande d'un chapitre dédié à nos besoins. »* Le journal *Le Monde* a de son côté recontacté quatre entreprises françaises qui avaient accepté de témoigner en faveur du Ceta dans une brochure de la Commission : *« La Commission européenne se plaît à mettre en avant de belles "histoires d'exportateurs" pour convaincre l'opinion publique de l'intérêt de ses accords de libre-échange. Parmi les quatre exemples de producteurs français choisis pour incarner les bénéfices Ceta, le bilan est pour le moins contrasté après dix-huit mois d'application provisoire. »*

1.2.2 – Une prise en compte limitée des principales demandes des parties prenantes

Ce constat de faible implication dans les négociations et de mauvaise qualité du débat n'empêche pas l'existence de fortes attentes des parties prenantes. Au-delà d'une transparence et d'une ouverture accrues du processus de négociation (ci-dessus), les trois organisations interrogées portent des propositions sur les aspects économiques, sociaux et environnementaux et la qualité du suivi de la mise en œuvre des accords.

■ Des garanties contre la concurrence déloyale et le dumping social et environnemental

En levant les coûts à l'échange entre deux pays, les accords de commerce visent à agrandir les marchés et intensifier la concurrence, avec des bénéfices attendus en termes de pouvoir d'achat des consommateurs et de productivité. Si aucune des parties prenantes interrogées n'est contre ce principe, toutes indiquent que cette meilleure intégration des économies ne peut avoir des effets vertueux que sous certaines conditions.

La CPME insiste ainsi sur l'importance de rechercher des conditions équitables de compétition (« *level playing field* »): « *Nous nous efforçons de nous assurer que les mêmes contraintes pèsent sur les deux parties dans un accord de commerce, ce qui n'est pas toujours le cas. Par exemple, si vous laissez entrer en Europe des produits qui ont des normes environnementales plus laxistes, vous organisez une concurrence déloyale.* » La FNSEA déplore aussi la faible prise en compte de ces enjeux dans le débat public, et la focalisation sur de faux problèmes : « *Nous regrettons les excès de démagogie auxquels ont recours les politiques pour défendre ou critiquer les accords de commerce. Cela renforce une défiance politique déjà importante et brouille complètement les termes du débat. Il est absurde de chercher à savoir si le commerce est bon ou mauvais par essence ! Tout est une question de normes sanitaires, environnementales, de modèle agricole, de terroirs, de juste rémunération et de spécificité de chaque pays.* » Sur ce point, les demandes des agriculteurs dans leur ensemble n'ont été que très imparfaitement entendues, et on peut légitimement considérer que le Ceta met en compétition le modèle agricole européen avec le modèle agricole canadien : « *Le Ceta institue [...] une forte distorsion de concurrence avec la possibilité pour les agriculteurs canadiens d'exporter vers l'UE des produits ayant une teneur acceptable en pesticides (limite maximum de résidu LMR fixé par le Codex Alimentarius), mais qui sont interdits d'utilisation dans l'espace européen [...] On nous assure au gouvernement que les produits sont équivalents en termes sanitaires vu que les niveaux résiduels de pesticides sont respectés selon les standards internationaux du Codex Alimentarius, certes, mais on ne peut pas dire que ces produits sont équivalents aux nôtres !* » Le rapport des experts de la commission Schubert au gouvernement a d'ailleurs souligné ce constat et formulé des recommandations pour mettre en place des mesures miroirs dans le secteur agricole pour garantir que les normes appliquées aux produits importés soient strictement équivalentes aux normes de production. En dépit de ces mises en garde, l'application provisoire du Ceta a été déclenchée, comme le rappelle la FNSEA : « *Nous saluons la mise en place d'une commission indépendante, avec des groupes de travail qui ont été constructifs et adaptés à nos besoins. Cependant, les pouvoirs publics n'ont pas fait les efforts suffisants pour mettre en place ce principe de réciprocité et le rapport Schubert en est resté au stade du vœu pieux pour une grande partie. Notre mot d'ordre est de ne pas importer l'agriculture dont nous ne voulons pas !* »

La lutte contre la concurrence déloyale est aussi un enjeu essentiel pour éviter le dumping social et le nivellement des règles par le bas, comme le précise la CFDT : « *Les normes sociales et environnementales devraient faire partie des normes commerciales, sinon c'est de la concurrence déloyale et on fausse le commerce. On n'a pas encore réussi à faire valoir cette idée auprès de la Commission mais on continue à se battre.* »

■ Quelques revendications plus sectorielles

Il existe toutefois des revendications plus spécifiques à chaque secteur. La CPME demande notamment un assouplissement des démarches favorisant la mobilité du travail, essentielles pour les entreprises exportatrices, et l'introduction d'un chapitre spécifique aux PME notamment pour « *instituer une plateforme permettant la circulation des informations auprès des PME des deux parties contractantes* ». Une telle revendication renforce le constat d'une trop faible implication des PME fait plus tôt.

Encadré : L'enjeu des indications géographiques protégées

La CPME et la FNSEA promeuvent la protection des indications géographiques protégées dans les accords de commerce en insistant aussi sur le respect d'un cahier des charges précis. Comme l'illustre Alban Maggiar, en évoquant le cas du TTIP, cet enjeu est particulièrement important pour la France : « *Aujourd'hui aux États-Unis, vous avez des sociétés américaines qui ont déposé les appellations "chablis" et "camembert", cela pose les bases d'une concurrence déloyale entre ceux qui respectent toutes les contraintes liées à la production de ces denrées et ceux qui peuvent étiqueter leurs produits comme bon leur semble.* » La FNSEA est aussi très attachée à cette revendication : « *Il faut protéger nos indications géographiques et la richesse de nos terroirs, gage de produits de qualité et de rayonnement de la France, leader européen en matière agricole.* »

La FNSEA promeut un traitement spécifique de l'agriculture dans les négociations commerciales. Arnold Puech d'Alissac rappelle d'ailleurs que ce secteur est celui dans lequel il reste le plus de barrières tarifaires aux échanges. « *Pour bien comprendre les choses, il faut savoir qu'il existe trois types de produits.*

- *Les produits entièrement libéralisés, au sens où il n'y a pas de limite aux quantités échangées ou au nombre d'entreprises exportatrices. C'est le cas notamment du maïs et du soja.*
- *Des produits dits "sensibles" qui ne sont que partiellement libéralisés. Pour ceux-là, on négocie avec nos partenaires un contingent de produits non-soumis aux droits de douane. Le Ceta permet par exemple, à notre grand regret, d'importer un contingent supplémentaire de 45 000 tonnes de viande de bœuf produite au Canada.*
- *Les produits protégés par des droits de douane, exclus des négociations. C'est le cas de la volaille canadienne.* »

Ce traitement particulier est justifié selon la FNSEA en raison du rôle spécifique que joue l'agriculture dans une économie, et c'est pourquoi elle insiste sur la nécessité de protéger les secteurs sensibles : « *Le libre-échange à tout prix n'est pas une fin en soi, ce que nous recherchons c'est un gain mutuel dans le respect des intérêts défensifs de chacun [...]. Ce n'est pas qu'une simple question d'échanges de biens, à la FNSEA on défend des hommes, des produits et des territoires. C'est cette prise en compte de la spécificité de l'agriculture qui a permis d'atteindre une sécurité alimentaire et d'être encore aujourd'hui une grande puissance agricole.* » Par ailleurs, pour la FNSEA, les arguments classiques en faveur de l'internationalisation de la production ne peuvent être appliqués de la même manière qu'aux autres secteurs, et un véritable débat européen doit être tenu sur le modèle agricole à promouvoir, ainsi que sur les limites à l'ouverture de ses marchés : « *Il faut comprendre que l'agriculture est un secteur spécifique qui ne peut pas changer de spécialisation à volonté. Prenez une exploitation bovine dans le Massif central avec des hectares de pâturages, vous ne pourrez rien faire pousser d'autre de manière aussi efficace ! Il y a quinze millions d'hectares en herbe en France, et faire disparaître ces secteurs serait une catastrophe économique et environnementale.* »

Encadré : Les impacts sanitaires et environnementaux de la politique commerciale dans le secteur agricole

La FNSEA promeut l'idée que les accords de commerce peuvent être compatibles avec les exigences actuelles en matière environnementale, et que la France a tout à y gagner : « *Le changement climatique nous demande de chercher à produire là où l'empreinte environnementale est la plus faible, et la France a une carte fabuleuse à jouer : c'est un territoire extrêmement productif là où d'autres parties du monde auraient mieux intérêt à se spécialiser dans d'autres domaines car l'agriculture y provoquerait un épuisement des eaux, un gaspillage de l'espace et de la biodiversité.* » Mais elle souligne aussi la difficulté de faire coexister des standards sanitaires divergents fondés sur des préférences collectives différentes, dans le cadre des règles de l'OMC : « *La question des barrières non-tarifaires relève de la position politique. Les Américains considèrent qu'il n'y a absolument aucun problème avec l'utilisation d'hormones sur leurs bœufs, qu'il n'y a pas de base scientifique – seule chose qui compte pour l'OMC – pour les considérer comme dangereux. Ce serait préférable qu'on se réfère plus systématiquement à la science dans ces débats autour des normes, mais de toute façon nous n'avons pas les mêmes valeurs : aux États-Unis, le poulet doit être sain lorsqu'il est amené au consommateur, lavé à l'eau de Javel, alors qu'en Europe nous établissons une traçabilité qui commence dès l'exploitation agricole. Aucun des deux côtés ne va accepter la justification de l'autre, et il arrive que ce soit une impasse et que cela amène à sortir un secteur, comme la volaille, de la négociation. Cela peut aussi mener à des conflits : les États-Unis nous ont attaqués à l'OMC sur l'interdiction d'importation de bœuf aux hormones, au motif qu'elle n'est pas fondée scientifiquement, et nous avons perdu.* »

De son côté, la CFDT promeut aussi une approche au cas par cas avec le développement durable comme boussole : « *Nous ne nous opposons ni au commerce mondial, ni aux accords commerciaux, nos exigences portent sur l'amélioration des accords [...]. Un accord de commerce doit être au service de l'économie, qui est elle-même au service de l'être humain. Il faut donc que les AC favorisent une économie durable et équitable et garantissent le respect des normes sociales et environnementales.* » Afin d'atteindre ces objectifs, la CFDT propose d'ajouter un certain nombre d'éléments aux accords actuels. Selon Mariano Fandos, il s'agit avant tout de mieux intégrer les questions sociales dans les débats autour des accords, par exemple en mobilisant le ministère du Travail dans le processus de négociation, de garantir aux États la capacité de réglementer, de mettre en place des outils pour que les entreprises aient un comportement responsable dans leurs activités à l'étranger, ainsi que de renforcer les chapitres sur le développement durable. La CFDT salue l'introduction de tels chapitres dans les accords de commerce, qui constitue selon elle une véritable avancée. Elle propose d'en renforcer la portée en les rendant contraignants et facilitant l'activation de mécanismes de sanctions en cas d'atteintes aux règles sociales ou environnementales : « *Il ne devrait pas y avoir besoin de préjudice commercial pour déclencher des sanctions, on doit empêcher les pratiques nuisibles pour l'environnement et les droits humains.* »

Encadré : Quel bilan tirer de l'inclusion des chapitres travail ?

Les accords de commerce dits « de nouvelle génération » finalisés par l'UE après 2011, comportent des chapitres de développement durable (nom générique pour désigner les chapitres travail, environnement et développement durable). Le maigre bilan de la mise en œuvre de ces chapitres divise la société civile sur la portée effective de l'inclusion de tels chapitres. Pour la CFDT, l'apparition de ces dispositions signifie que les demandes des travailleurs ont été entendues. S'il est encore tôt pour évaluer leur impact réel, la CFDT met en avant le rôle de levier que ces chapitres peuvent jouer contre la violation de certains droits sociaux, notamment dans le cadre du premier accord de la sorte entré en application en 2011 : « *La Corée a été soumise à une procédure d'examen sur ses pratiques syndicales à travers le traité UE-Corée.* »

Pour d'autres organisations de la société civile, le cas de la Corée illustre a contrario le caractère extrêmement limité de ces nouveaux outils. En dépit des engagements des parties à signer et faire respecter les conventions de l'OIT relatives à la liberté syndicale, des manifestations sont durement réprimées en Corée, en 2010 et en 2015, menant à des violences sur plusieurs représentants syndicaux ainsi que des emprisonnements, dont le plus médiatique a été celui de Han Sang-Gyun, président d'une importante fédération syndicale. L'organisme consultatif de suivi des engagements en matière de développement durable, le Domestic Advisory Group (DAG), qui rassemble des partenaires sociaux (dont la CFDT) et des ONG, a interpellé la Commission à deux reprises, pour déclencher la procédure prévue en cas de manquement, en 2014 et 2016, sans succès. Et dans l'étude d'impact publiée par la Commission européenne en juin 2016, après cinq ans de mise en œuvre, celle-ci se félicitait des très bons résultats obtenus sans s'étendre sur la situation des droits des travailleurs en Corée. En 2017, le Parlement européen appelle à son tour la Commission à prendre ses responsabilités vis-à-vis de ce partenaire commercial, et ce n'est qu'en 2018 que cette dernière déclenche une procédure de dialogue, prévue dans l'accord afin de faire respecter les droits fondamentaux du syndicaliste. Si cette procédure qui s'est ajoutée à une pression internationale déjà forte a pu favoriser la libération de Han Sang-Gyun, elle illustre la faiblesse des mécanismes classiques prévus par les ACNG pour faire respecter des engagements en matière de droits humains, ainsi que le manque d'ambition et même d'intérêt de la Commission pour ces sujets.

■ Des garanties sur la mise en œuvre des accords

Un autre aspect largement occulté dans le débat public et fortement mis en avant par les trois organisations rencontrées est la question de la mise en œuvre des accords. Comme tout texte juridique, portant sur des dispositions particulièrement complexes et techniques, il s'agit de veiller à ce que l'application des accords soit conforme à ce qui a été négocié, afin de garantir leur équilibre.

En ce qui concerne les intérêts offensifs, les modalités d'accès effectif aux marchés étrangers peuvent s'avérer particulièrement complexes. M. Puech d'Alissac prend l'exemple du Jefta : « *Au-delà des grandes annonces politiques, il faut suivre la mise en œuvre : comme il y a trop d'entreprises européennes souhaitant y exporter de la viande bovine, il a été organisé une loterie. Cela veut dire que vous allez vous organiser pour être prêt à exporter au Japon sans réelle certitude en engageant des frais très importants ! Comme vous le voyez, les modalités concrètes d'obtention des certificats d'exportation et des certificats sanitaires sont vraiment au cœur de la question de l'impact d'un accord de commerce.* » La CPME donne une autre illustration, avec le cas de l'ouverture des marchés publics prévue initialement dans la TTIP, et insiste sur l'importance de délivrer les informations nécessaires pour que les entreprises puissent en bénéficier : « *Quand bien même ces exigences seraient levées, on nous garantit un réel accès aux marchés publics. Les négociateurs devraient informer clairement les PME de l'équilibre des accords et de la réalité de l'accès aux marchés par des bilans synthétiques.* »

C'est notamment à cette fin que la CPME demande la mise en place d'un chapitre spécifique aux PME qui prévoit un « *suivi des mesures favorables aux petites entreprises prévues dans les accords. [...] Ce chapitre permettrait donc d'instituer une plateforme [...] [qui] servirait de forum de discussion pour suivre les impacts des accords et leur respect* ».

Sur le volet défensif, la FNSEA regrette par ailleurs le fait que les clauses de sauvegarde prévues pour

« suspendre temporairement les facilités commerciales prévues par le Ceta pour un secteur ne sont pas applicables concrètement. Des produits faits dans des conditions de concurrence déloyale peuvent donc arriver sur nos marchés sans aucun problème ». Ces soupapes de sécurité sont pourtant essentielles pour éviter une fragilisation de certaines activités économiques européennes allant au-delà de l'équilibre prévu par l'accord.

Enfin, en ce qui concerne le respect des engagements sociaux et environnementaux, la CFDT demande un *« suivi réel de l'application des normes sociales et environnementales et un rôle accru des ONG et des syndicats dans le suivi de la mise en œuvre générale des accords. Et si possible la révision des accords pour renforcer certaines dispositions sociales ».*

Encadré : Une dimension sociale marginalisée, dans les accords de commerce comme dans le débat démocratique

La CFDT souligne la faiblesse de la prise en compte des enjeux sociaux dans les négociations commerciales comme dans le débat public autour de la politique commerciale : « *Quand on parle de développement durable, c'est aussi social. Ces chapitres dans les AC contiennent d'ailleurs les normes sociales, mais effectivement le mot peut être trompeur et fait penser à l'environnement. De fait, l'impact médiatique sur l'environnement est supérieur à l'impact social, c'est un sujet qui est plus à la mode dans les pays européens dans lesquels on a l'impression que les droits sociaux sont les plus avancés. D'ailleurs, quand il y avait eu un débat autour du Ceta, nous avons reproché au secrétaire d'État chargé du commerce d'ignorer les questions sociales dans son plan d'action pour le Ceta, qui se focalise sur le sanitaire et l'environnemental. Il ne nous a pas répondu sur ce sujet, et on voit bien que la question sociale est sans cesse esquivée par le gouvernement. Même si le Canada est un pays développé, il y a des choses à redire quant au respect du droit syndical.* »

Dans son entretien, Mariano Fandos donne plusieurs pistes d'explication de ce phénomène. Premièrement, le paysage syndical français et européen est divisé sur les sujets commerciaux : « *La CES, créée dans les années 1970, permet aux syndicats de se réunir et d'échanger sur ces thématiques. [...] Cette confédération européenne de syndicats regroupe des traditions très différentes et il n'est pas évident d'aboutir à une position commune. En effet, certaines organisations sont farouchement opposées aux accords de commerce, comme FO et CGT, et les organisations de Belgique en général.* » Il explique que, dans ce contexte, la CFDT défend une position fondée sur le compromis héritée des méthodes de travail à l'OIT, qui privilégie les questions de mise en œuvre : « *Il nous arrive de soutenir des accords qui ne sont pas forcément à la hauteur de nos attentes mais qu'on espère faire évoluer par la suite. C'est là qu'on a des divergences d'approche par rapport aux ONG ou aux politiques, qui se battent sur un texte juridique et souhaitent qu'il soit complètement bouclé, qu'il prévienne toutes les situations et qu'il soit parfaitement conforme à leurs exigences. On est d'accord sur le fait que quand on se base sur un texte juridique, il s'agit d'être le plus rigoureux et le plus strict possible, mais en même temps la logique d'une négociation et d'un compromis est de sentir jusqu'où le rapport de force nous permet d'imposer des choses et ce que l'autre va accepter.* » Le syndicat semble ainsi avoir choisi la même approche pour des négociations tripartites auxquelles il participe directement (telles que celles de l'OIT) et des négociations entre États auxquelles les corps intermédiaires et la société civile peinent à participer.

Cette stratégie de compromis apparaît aussi guidée par l'état actuel du rapport de force, qui selon la CFDT n'est pas en faveur des travailleurs : « *La position de la CES et des Allemands que nous avons au fond, c'est de reconnaître que, de toute manière, les accords commerciaux sont là et qu'il faut poser des exigences.* » Par exemple, le syndicat ne prend pas position contre le mécanisme de tribunaux d'arbitrage entre investisseurs et États en soi, et se félicite de sa modification : « *Ces règles permettraient de changer le système sans avoir à le remettre en cause, car nous n'avons pas le rapport de force suffisant pour le faire, nous sommes dans une stratégie de réalisme.* »

Mais la faiblesse de la prise en compte de la dimension sociale tient aussi à la mobilisation limitée des syndicats qui, pour beaucoup, n'en ont pas fait une priorité : « *En ce qui concerne l'effet des AC, je dirais qu'il n'est pas énorme. Les conditions de travail et son organisation sont surtout bouleversées par le changement technologique et c'est confirmé par les études d'impact, qu'elles soient à charge ou non, qui, en général, ne trouvent pas d'effets massifs des accords de commerce sur la croissance. C'est pour cela qu'on trouve parfois que les mobilisations massives sur ces sujets peuvent être un peu excessives. Il y a quand même des enjeux plus essentiels sur la mise en œuvre du progrès technologique.* » Tous ces facteurs expliquent ainsi pourquoi le contexte général n'est pas particulièrement propice à la mise en avant de la dimension sociale de la politique commerciale dans le débat : « *De manière générale, dans les autres pays européens, les moins riches, la question écologique est moins présente et la question sociale plus importante. Dans les médias dominants, les personnes qui pèsent sur la scène médiatique doivent considérer que l'environnement est plus important que le social, avec le risque de créer une crise type "gilets jaunes".* » On a des politiques et des médias qui évitent la question sociale en Europe, alors qu'au lendemain de la Seconde Guerre mondiale la question était essentielle. Depuis les années 1970, il semble qu'on pense que le social va de soi et qu'on en a déjà assez fait. »

Cette question des impacts sociaux des règles commerciales est pourtant essentielle, dans la mesure où les incapacités des États à compenser les perdants de la mondialisation provoquent le rejet de celle-ci, avec des conséquences politiques graves et durables. Il semble aujourd'hui absolument essentiel de mettre au centre du débat les conditions d'un « juste-échange », autant au sein des économies qu'entre celles-ci.

1.3 – Un traitement journalistique difficile

Le rapport Idies de 2018 sur l'information économique fait état d'un système d'information dual : « Avec d'une part une partie du public, notamment les plus jeunes, qui est informée d'abord par les réseaux sociaux et d'autre part, une offre d'information qui se régénère principalement en direction du public éduqué, engagé, culturellement gros consommateur (du Monde à Médiapart en passant par Les Échos et Alternatives économiques) et prêt à payer pour accéder à l'information [...] En revanche, une grande partie de l'opinion n'est que peu ou mal informée des enjeux économiques et sociaux. » Malgré la grande technicité du sujet, la durée des négociations et leur manque de transparence, les accords de commerce sont l'une des questions économiques qui mobilisent le plus une partie de l'opinion.

Nous avons interrogé Maxime Vaudano (*Le Monde*) et Christian Chavagneux (*Alternatives Économiques*) pour mieux comprendre comment les journalistes se saisissent de ces questions et alimentent le débat démocratique.

1.3.1 - Une question technique dont les implications peuvent très concrètes

On pourrait considérer les questions commerciales comme un thème relativement peu susceptible de mobiliser l'opinion. Les négociations commerciales peuvent apparaître comme éloignées des préoccupations des citoyens, dans la mesure où elles portent sur des dispositions réglementaires techniques et un équilibre entre des intérêts sectoriels. Pourtant, les deux journalistes soulignent combien ce thème mobilise. Maxime Vaudano : « J'ai vu à l'occasion des discussions autour du Tafta un processus fascinant d'appropriation d'une question jusque-là presque purement technique et économique par le débat public. » Un élément d'explication réside probablement dans le fait que la politique commerciale est une des rares politiques à l'échelle européenne qui, malgré sa technicité, renvoie directement à des préférences collectives et à des éléments relativement tangibles de la vie économique. Pour reprendre l'exemple de Dani Rodrik, le changement technologique, qui est l'une des sources principales du creusement des inégalités et de la désindustrialisation, fait moins débat car il est perçu comme moins réversible ou moins lié à des décisions politiques. Selon le journaliste du *Monde*, parler des accords de commerce permet aussi d'aborder de manière concrète les valeurs et le modèle de développement que l'Union européenne souhaite promouvoir.

Bien sûr, cela reste un thème parmi d'autres, et les discussions se focalisent autour de grands événements, polémiques ou autres « points chauds » : « Dans le débat public, il y a besoin de se focaliser sur des choses simples, frappantes et concrètes comme le poulet lavé au chlore au le bœuf aux hormones, qu'on exagère parfois un peu, pour cristalliser des questions plus larges. » C'est donc l'apparition de telles polémiques qui ont poussé les journalistes à se saisir de ces sujets, ce qui ne va pas sans poser de nombreuses difficultés. Tout l'enjeu pour eux est dès lors de produire une information intelligible, qui réponde aux questionnements du public tout en introduisant le plus de nuances possibles. En un mot, l'appropriation de cette question se fait « à travers un dialogue, souvent exagéré, entre ses détracteurs et ses défenseurs ».

■ Une question transversale peu traitée dans le travail du journaliste

La longueur et l'opacité des processus de négociations des accords de commerce ne facilitent pas le travail journalistique. Et il est souvent d'usage de ne commenter les négociations qu'au moment de leur lancement et de leur conclusion. De ce fait, le travail d'investigation et de lanceur d'alerte est plutôt mené par les ONG, qui diffusent ensuite à des journalistes et au grand public des documents secrets comme l'a fait Greenpeace à plusieurs reprises en dévoilant des documents de négociation du Tafta, du Tisa, du Ceta, du Jefta ou de l'accord Mercosur³³.

Pour Maxime Vaudano, la qualité du traitement de ces questions laisse aussi à désirer car « [il est] très difficile pour d'autres journalistes, plus proches de l'actualité en elle-même, d'investir autant d'énergie dans ce qui ne reste qu'un sujet parmi d'autres. Surtout, c'est un sujet qui est à la croisée de plusieurs enjeux, entre questions européennes, économiques, sociales et environnementales qui ne correspond pas à l'organisation en rubriques thématiques des journaux. Ces sujets peuvent donc passer entre les mailles du filet car ils ne sont pas identifiés à une thématique précise et il n'y a pas de spécialiste qui peut vraiment s'en saisir ». Ainsi, s'il existe dans certains quotidiens comme *Les Échos* des journalistes spécialisés sur les questions commerciales, cela est finalement assez rare.

33 Voir le site *Trade Leaks* (<https://trade-leaks.org/>)

Nos deux interrogés pensent que la temporalité relativement plus longue dans laquelle ils se trouvent (l'un dans la section « Décodeurs » du *Monde*, l'autre dans un magazine mensuel) leur permet de travailler sur ces sujets avec moins de contraintes que leurs confrères. On peut d'ailleurs penser que ce travail sur un temps plus long permet d'être mieux à même de répondre aux préoccupations du public qui, dans ce cas précis, demande plus de décryptages que la révélation des derniers développements des négociations.

■ La difficulté de construire une analyse nuancée

Pour Maxime Vaudano, l'appréhension difficile de ces questions peut contribuer à ce que le traitement journalistique se « *résume souvent à des ping-pong entre des positions d'un bord ou de l'autre* ». « *Aller au-delà demande un très gros investissement pour les rédactions et on peut juger qu'il vaut mieux se faire l'écho des positions des différents intervenants. Cela peut créer une certaine confusion chez les lecteurs, qui recherchent chez nous de la synthèse et se retrouvent à jongler entre un article qui tire la sonnette d'alarme sur des enjeux environnementaux liés au commerce à la suite du rapport d'une ONG puis un autre qui va relayer les promesses de la Commission en termes de prospérité et d'emploi.* » Ce traitement descriptif et contradictoire risque d'entretenir des positions figées et d'orienter le débat vers des aspects idéologiques, éloignés des réels enjeux que renferment les accords. Toutefois, pour Christian Chavagneux le débat a su, sous l'impulsion des ONG, sortir des positions convenues : « *On n'est plus dans le registre de l'évidence du libre-échange bénéfique en tout temps et en tout lieu. Le débat s'est ouvert. Je pense en particulier qu'avec la pression citoyenne il y a eu un retournement de la charge de la preuve : c'est maintenant aux économistes de démontrer que tout va toujours dans le bon sens.* » Plutôt que de s'enfermer dans un affrontement abstrait entre protectionnisme et ouverture, on arrive à soulever des questions de fond sur les logiques du commerce : « *En ce qui concerne l'idée même du "commerce pour le commerce et rien que pour le commerce", je dirais que c'est aussi questionné [...] C'était impensable avant, parce que la question du commerce ne pouvait pas être mêlée à des enjeux environnementaux. Je pense qu'on doit beaucoup aux ONG pour cette transformation. On ne peut plus aujourd'hui se réclamer de l'écologie et négliger les dimensions environnementales liées aux échanges commerciaux. Le débat français a beaucoup changé.* » De plus, ces discussions ont dépassé le champ de la critique marginale et ont une véritable incarnation politique : « *Dans le récent débat sur les élections européennes, toutes les candidates et tous les candidats proposaient une forme de protectionnisme aux frontières de l'Europe, vert ou social. On est aujourd'hui dans un monde où on n'est plus marginal si on dit qu'on veut mettre un peu de barrières aux échanges. C'est devenu légitime d'aborder la question dans le débat public, ce qui n'était pas le cas il y a 5-10 ans.* »

1.3.2 – Les conditions d'un débat documenté

■ Donner plus de place à la parole scientifique, tout en restituant ses limites

Une première remarque faite par nos deux interrogés est la relative rareté des productions scientifiques sur le sujet. S'il existe une littérature extrêmement riche sur le commerce international, les accords de commerce de nouvelle génération restent un sujet très récent, et au manque de recul s'ajoute la difficulté à quantifier leurs effets. Les publications faites par les ONG sont alors un point de départ dans le travail de Maxime Vaudano et Christian Chavagneux pour avoir une vue des principaux enjeux. Ensuite, ils complètent leurs analyses par la consultation de travaux scientifiques et d'experts sur des thèmes précis, pour mettre en lumière les éventuelles contradictions ou zones d'ombre dans le débat. La nature de ces approfondissements dépend ensuite du profil du journaliste. Maxime Vaudano, diplômé d'un Institut d'études politiques, pourra par exemple consulter des juristes sur des questions réglementaires ou liées à la protection des investissements là où Christian Chavagneux, économiste, pourra mobiliser des travaux universitaires plus économiques. Ce dernier souligne d'ailleurs que c'est une spécificité de son travail : « *C'est ce qui nous permet à Alternatives Économiques d'avoir une valeur ajoutée par rapport aux grands médias qui peuvent avoir accès à tel ou tel ministre et être au courant des enjeux cachés de tel ou tel affrontement politique. Dans des quotidiens comme Les Échos on peut aussi trouver des analyses fondées sur des travaux académiques, mais cela reste occasionnel et rare dans le paysage médiatique.* » Si l'apport d'experts et universitaires permet de battre en brèche un certain nombre d'idées reçues ou de jugements erronés, il ne peut clore le débat. Selon Maxime Vaudano, avoir de telles attentes signifie ne pas réellement comprendre ce qu'est le travail scientifique : « *Déjà, il y a des temporalités et des dynamiques très différentes qui se rencontrent. Je pense que ça rend difficile la participation directe des experts : certains s'autocensurent pour ne pas voir leur parole déformée et d'autres sont peu audibles dans leurs nuances.* » Cependant, cela ne doit pas pousser à la démission, et le journaliste appelle à une plus grande implication des scientifiques : « *Je*

trouve qu'ils sont de manière générale trop effacés. En tant que journaliste, je fais aussi partie du problème : on a besoin de réponses et on pousse les spécialistes à avoir des positions plus tranchées même dans des contextes très incertains, notamment lorsque les négociations d'un accord de commerce sont toujours en cours. » De plus, le fait que ces accords de commerce consistent en un très grand nombre de dispositions réglementaires sur des secteurs précis rend l'analyse, notamment économique, beaucoup plus difficile : « Certains économistes reviennent assez souvent et parlent des accords de commerce mais restent sur les aspects macroéconomiques, sur lesquels ils ont une expertise et la légitimité de s'exprimer, mais sur les questions un peu plus techniques et juridiques, ils ne sont plus vraiment compétents et cela pose clairement un problème. »

■ L'émergence d'un journalisme de décryptage et de *fact-checking*

Dans ce cas, il s'agit pour le journaliste de produire de l'information et de l'analyse qui ne saurait se substituer à celle des experts mais permet de nuancer le débat et de l'ancrer sur le plus de faits possibles. Autant pour Maxime Vaudano que pour Christian Chavagneux, cette démarche est grandement facilitée par le développement des nouvelles technologies, qui donnent accès à une grande quantité de données et d'information. De plus, elles permettent de répondre presque directement aux préoccupations des lecteurs et aux affirmations de certains acteurs, ce qui est précisément la tâche de la rubrique du *Monde* « les Décodeurs » : « La démarche aux Décodeurs est plutôt celle d'un "journalisme de réaction" au sens où on réagit au débat tel qu'il se positionne et où on mène un travail de décryptage plutôt que faire émerger de nouvelles thématiques. » Le support numérique permet notamment de mettre à disposition d'une audience relativement large des vidéos, infographies et schémas mais aussi des graphiques, permettant l'analyse de données. Pour Christian Chavagneux, cela peut apporter beaucoup au débat public : « C'est très important pour nous de mettre ces statistiques sur notre site Internet, afin d'ancrer le débat public dans le plus de faits possibles. Quand on voit de grandes affirmations qui sortent dans l'actualité, la première chose que l'on fait est de chercher des informations dans les bases de données disponibles, nationales et internationales pour essayer de trouver ou de construire la statistique qui éclaire le débat. » Cela permet de manière assez simple de se placer à l'interface entre l'expert et le lecteur : « L'objectif est qu'à la fin le lecteur se dise "que je sois d'accord ou pas avec la conclusion de l'article, j'ai compris les raisonnements économiques qui sont en jeu. La prochaine fois que je serai confronté à ce sujet, je pourrai me faire mon propre avis". C'est à cela que servent les statistiques que nous utilisons. Notre objet n'est pas de faire de l'analyse économique mais d'expliquer comment les mécanismes fonctionnent à travers les cas précis que nous fournit l'actualité. Alternatives Économiques est à l'interface entre le monde universitaire et les acteurs de l'économie, en essayant de clarifier le plus possible les faits et les mécanismes en jeu afin de fournir aux lecteurs les outils d'un débat démocratique informé. »

2) La contribution de l'expertise au débat

2.1 – Des études d'impact qui ne répondent pas aux préoccupations du public

Les résultats des différentes études d'impact alimentent le débat public. Ces travaux irriguent autant les argumentaires de promoteurs que des détracteurs des accords, ce qui suggère le caractère ambigu de leur contribution. Dans quelle mesure peuvent-ils donner un éclairage sur les effets des accords de commerce, quelles sont leurs limites ? Existe-t-il un consensus sur les méthodologies utilisées ?

Pour donner des éléments de réponse à ces questions, nous avons choisi d'interroger Sébastien Jean, directeur du Cepii (Centre d'études prospectives et d'informations internationales), et Pierre Kohler, économiste à la Cnuced (Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement), auteurs de deux études d'impacts différentes sur l'accord Ceta.

■ Le rôle des études d'impact économiques

On peut distinguer deux types d'études d'impact : 1) celles dites *ex post*, qui visent à identifier un lien entre la mise en place de l'accord et l'évolution de grandeurs économiques (croissance, flux commerciaux, etc.) et 2) les études dites *ex ante*, qui servent à réaliser une prédiction de ses effets. Dans un cas, on analyse les données disponibles, dans l'autre, on cherche à réaliser une simulation. Dans le cadre de la préparation des accords de commerce, ce sont surtout des études *ex ante* qui sont versées dans le débat public.

Une étude d'impact sert avant tout à quantifier et comparer les coûts et bénéfices d'une politique pour juger de son efficacité. Elle peut quantifier les effets sur les flux commerciaux, la production et les revenus agrégés des différents agents économiques et éventuellement (pour les plus récentes, comme celle du Cepii sur le Ceta) des émissions de gaz à effet de serre (GES). Comme l'explique Sébastien Jean, les études *ex ante* reposent en majorité sur des modèles dits « d'équilibre général calculable » (MEGC), « *qui permet[tent] d'étudier* :

- *leur efficacité dans l'allocation des ressources, les gains à la division du travail, avec la théorie HOS ;*
- *les conséquences en termes de variétés produites disponibles [...] ;*
- *les phénomènes d'économie d'échelle et d'effets sur la concurrence [...] mais ce n'est pas le plus courant car alourdit l'exercice techniquement ».*

L'utilisation d'un tel outil dans le processus de décision peut déjà susciter un premier débat, notamment sur l'importance donnée aux résultats obtenus. « *Ce qui induit en erreur est que le modèle produit un chiffre, c'est une qualité et un défaut dans le sens où ce chiffre peut laisser penser que tout est dit* », explique Sébastien Jean. Ce risque est souligné aussi par Pierre Kohler, qui regrette que ces études soient souvent présentées comme des diagnostics globaux et définitifs, disqualifiant ou remettant à plus tard les études sur des aspects plus sectoriels, sanitaires, sociaux ou environnementaux. Parler d'une évaluation « globale » d'un accord est donc trompeur, un modèle « *ne se suffit pas à lui-même et ne propose qu'un éclairage [...] C'est un élément de diagnostic qui doit être complété par d'autres* », selon Sébastien Jean. S'il ressort de ces entretiens que d'autres types d'évaluations doivent être menées pour examiner des effets sanitaires, sociaux et environnementaux, ce n'est malheureusement pas toujours le cas et l'étude d'impacts économiques tend trop souvent à éclipser les autres dans le débat public. L'évaluation macroéconomique des impacts du Ceta faite par le Cepii³⁴ traduit elle-même une certaine ambivalence sur son statut exact. On peut lire dans la synthèse et en introduction à la fois que « *le présent rapport, à destination des parlementaires français, vise à quantifier les effets macroéconomiques, sectoriels et environnementaux de cet accord* » (ce qui laisse entendre qu'il s'agirait d'un diagnostic général et complet permettant la prise de décision) et à la fois que « *la lecture du présent rapport sera utilement complétée par des analyses plus fines, mais moins globales, notamment concernant l'agriculture et les questions sanitaires* ».

■ Des évaluations commanditées par le politique

Les études d'impacts économiques sont, pour la grande majorité, le résultat de commandes. Comme le précise Sébastien Jean, les universitaires ont en effet rarement un intérêt à mener de leur propre initiative de telles évaluations : « *Le monde académique à proprement parler n'entretient pas toujours des relations directes avec le milieu de l'expertise et des évaluations, principalement car les travaux appliqués sont peu valorisés dans la carrière d'un chercheur.* » Il y a donc un quasi-monopole de la commande d'études d'impact dans le débat démocratique.

Si la méthodologie de ces études est toujours explicitée et peut faire l'objet d'un débat académique, Pierre Kohler souligne que les commanditaires sont libres de choisir les évaluateurs. Ce n'est ainsi pas un hasard s'ils privilégient ceux qui utilisent des modèles comme les MEGC, qui tendent par construction à surestimer les bénéfices et sous-estimer les coûts des accords de commerce. Cela explique dès lors pourquoi « *beaucoup d'études faites a posteriori trouvent que les effets des accords de commerce sont mitigés, alors que les effets projetés par des études faites a priori sont systématiquement positifs* ». Un décalage aussi relevé par une récente note du Cepii sur la pertinence et les limites des méthodes d'évaluation d'impact³⁵ : « *La question légitime de la validation des résultats des MEGC reste sans réponse évidente [...] alors que les MEGC projetaient des impacts économiques faiblement positifs [de l'Alena], les études ex post ont révélé des impacts négligeables ou faiblement négatifs.* »

Il apparaît en outre clairement que les institutions qui demandent ces études fixent parfois le calendrier de commande, réalisation et publication en fonction de l'agenda politique. Par exemple, l'étude du Cepii sur sa

34 Bellora, C., Fouré, J., & Fontagné, L. (2019). *Évaluation macro-économique des impacts de l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne*. Rapport d'études du CEPII.

35 Bellora, C. & Fouré, J. (2019). III. Évaluation des accords commerciaux : petit guide à l'usage de ceux qui veulent comprendre. Dans : CEPII éd., *L'économie mondiale 2020* (pp. 43-56). Paris : La Découverte.

compatibilité avec l'Accord de Paris sort 9 jours avant son examen à l'Assemblée nationale. Et même si le format et les objectifs de l'évaluation des impacts sanitaires et environnementaux du Ceta étaient différents, la remise du rapport Schubert au gouvernement le 8 septembre 2017 précède d'une semaine la mise en application provisoire du Ceta. La portée réelle de ces travaux, pourtant abondamment commentés et traitant de questions cruciales pour le débat démocratique, n'a ainsi pas pu être prise en compte de manière satisfaisante.

Enfin, nos intervenants regrettent une sélectivité de la part des commanditaires politiques, dans la communication des résultats, qui participe à la confusion et la tenue de postures de principe. Le directeur du Cepii regrette notamment le décalage entre le discours de la Commission européenne, qui promet des gains en croissance et emplois en contradiction avec les résultats des études d'impact : *« Une partie du malentendu sur ces points vient à mon sens du fait que les promoteurs de ces accords ont souvent survendu l'ampleur de leurs bénéfices. »*

■ Un débat de fond sur la nature et la portée des accords de commerce

L'approche dominante chez les économistes est de modéliser ces accords comme l'abaissement non seulement de barrières tarifaires mais aussi d'une « barrière non-tarifaire » qui fait supporter un coût supplémentaire aux échanges (harmonisation réglementaire, ouverture des marchés publics, etc.). Traiter de la même manière les questions tarifaires et non-tarifaires n'est pas qu'un simple choix technique, et reflète une certaine conception de ce que sont ces accords en pratique.

Pour le Cepii, cette simplification est possible dans la mesure où elle correspond à *« ce que doit être l'esprit, des accords de libre-échange : proposer non pas une convergence réglementaire mais une réduction des différences inutiles dans les réglementations »* (en d'autres mots, un rapprochement uniquement pour les normes purement techniques qui apporteraient un niveau équivalent de protection, les exemples souvent évoqués sont la couleur des fils électriques ou des phares de voiture). Sébastien Jean ajoute : *« De toute manière, notre rôle n'est pas de rentrer dans ce débat-là mais d'être clairs dans ce que l'on fait. Et l'étude de l'aspect restrictif sur le commerce des mesures non-tarifaires est en tout cas cohérent avec l'idée sous-jacente à la présentation des négociateurs commerciaux qui est de dire : on ne change pas les réglementations, on s'intéresse à leur mise en œuvre pour éliminer les obstacles indus au commerce. »* Si ce n'est certainement pas le rôle du Cepii de contredire la Commission européenne sur ce point, ce postulat évacue des questions pourtant fondamentales, limitant fortement la portée de l'étude.

En effet, une grande partie des organisations de la société civile et de nombreux économistes comme Pierre Kohler sont en désaccord avec la présentation des accords proposée par la Commission comme simples traités de facilitation des échanges sans incidence sur les préférences collectives. L'utilisation répétée (et fructueuse) des règles commerciales existantes pour contester certaines normes européennes fondées sur le principe de précaution (telles que des interdictions relatives au bœuf aux hormones ou aux OGM) attestent du caractère fondé de ces craintes. Dans ce contexte, la commande d'études d'impacts qui ne prend pas en compte les effets sur la société dans son ensemble du volet des négociations sur les barrières non-tarifaires aux échanges ne peut que signifier une instrumentalisation de l'expertise technique en vue de fermer le débat. On retrouve par exemple cette limite dans l'évaluation d'impact du Ceta fournie par le Cepii, qui quantifie les émissions supplémentaires de CO₂ liées à l'accord tout en supposant, par hypothèse, qu'elles seront compatibles avec les engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris. La récente note citée plus haut explique que *« si un pays s'est engagé à réduire ses émissions dans le cadre de l'Accord de Paris, il ne pourra pas y déroger du fait d'un accord commercial »* et pourra compenser le surplus d'émissions par une taxe carbone. Dans un monde où l'Accord de Paris est non-contraignant et où les pays ne respectent même pas les engagements pourtant insuffisants qu'ils ont souscrits dans le cadre de cet accord, une telle hypothèse de respect de l'Accord de Paris apparaît extrêmement fragile. Elle est en tout état de cause complètement déconnectée avec le diagnostic de la commission Schubert et le débat public qui pointe les incohérences entre la politique commerciale et la politique climatique de l'UE. En l'absence de réel découplage (ou autrement dit de réduction de l'intensité carbone du PIB), une politique commerciale qui vise à augmenter le PIB concourt ainsi naturellement à augmenter les émissions de GES. Et ce d'autant plus que les accords de commerce peuvent contribuer à ériger de nouveaux obstacles à la transition en réduisant les marges de manœuvre des États qui souhaiteraient rehausser les exigences environnementales. Elle est aussi déconnectée

des propositions portées par le gouvernement pour introduire le respect de l'Accord de Paris comme une condition à la mise en œuvre de tout accord commercial.

Ceci est d'autant plus étonnant que dans une autre note, les auteurs Lionel Fontagné et Jean Fouré concluent : « *Au final, bien que le commerce ait un impact non négligeable sur les émissions de GES, la politique commerciale ne peut pas se substituer à l'internalisation du coût du carbone. Elle peut néanmoins être un bon instrument d'incitation pour amener d'autres pays à accroître leur niveau d'ambition dans la lutte contre le changement climatique*³⁶. » Ainsi, en l'absence de politiques publiques suffisamment ambitieuses (et notamment de taxe carbone efficace), l'utilité de la politique commerciale pour servir des objectifs environnementaux est reconnue.

Par ailleurs, l'instrument de la taxe carbone seul ne semble pas à même d'ajuster l'ensemble de l'économie pour respecter les impératifs climatiques, que ce soit pour des raisons techniques ou politiques. Comment dans ces conditions éviter que les conclusions de l'étude d'impact ne soient utilisées pour clore artificiellement le débat sur l'impact environnemental d'un tel accord ? Si les études d'impact sont un préalable à la construction d'un débat démocratique éclairé, fondé sur des faits, leur instrumentalisation et le quasi-monopole de leur production leur font avant tout jouer, malgré elles, un rôle de légitimation de la politique commerciale.

2.1.2 – Des méthodologies insatisfaisantes qui ne sont pas sujettes à débat

- Des modélisations qui passent à côté des préoccupations du public et de ce que sont les ACNG

L'interprétation des résultats de ces études n'est pas une chose aisée et les chiffres obtenus donnent l'impact de l'accord compte tenu des hypothèses de l'étude. Or, la modélisation est par nature un travail de simplification, il n'est ni possible, ni même pertinent, de chercher à représenter de manière exhaustive l'économie. Pour le comprendre, Sébastien Jean propose la métaphore d'une carte routière : « *Cela n'aurait pas de sens de demander à un modèle d'être une carte à l'échelle 1, c'est non seulement impossible mais aussi peu pertinent car le modèle serait aussi difficile à déchiffrer que l'économie réelle, il n'apporterait rien.* » Ainsi, « *il faut rappeler que le modèle est un outil qui a ses qualités et ses défauts qu'il faut bien comprendre pour savoir dans quelles situations il apporte des informations intéressantes* ». Le débat qu'il peut y avoir sur ces études, en particulier sur les travaux *ex ante*, ne porte donc pas sur leur caractère simplificateur mais sur la manière dont l'économie a été représentée dans le modèle. Les économistes font part de nombreux obstacles rencontrés lors l'évaluation d'un ACNG.

Pour commencer, il reste difficile d'avoir des données sur les flux commerciaux fidèles à la réalité, notamment car les données en valeur ajoutée n'existent pas et doivent être construites par les économistes. De plus, il faut faire la différence entre les échanges réels et les flux fictifs, comme l'explique l'économiste de la CnuCED : « *Le commerce entre filiales d'une même multinationale (intra-firme) est donc enregistré comme du commerce international. C'est la raison pour laquelle le commerce des services dérivant de biens intangibles, qui peuvent très facilement être parqués dans des paradis offshore, tels que le capital financier ou les droits de propriété intellectuelle, ainsi que l'optimisation fiscale agressive qui leur est consubstantielle, a explosé ces dernières décennies.* » Si Sébastien Jean explique qu'elle n'empêche pas de travailler sur ces questions, il « *pense qu'on mesure relativement bien les flux de commerce de marchandises, assez mal les échanges de services et c'est pire pour les revenus d'investissement. On fait au mieux avec ce qu'on a et on peut recouper avec des analyses indirectes* ». Pierre Kohler se montre plus critique : « *Cette difficulté de mesure limite fortement la portée et la qualité des études d'impact.* »

Par ailleurs, les accords de commerce traitent de nombreux aspects difficilement quantifiables, comme le rappelle le directeur du Cepii : « *Les accords de libre-échange sont un mélange extrêmement complexe d'engagements, qui remplissent des centaines de pages, qui s'appliquent à des économies elles-mêmes extrêmement complexes* », et couvrent des aspects qui vont bien au-delà du commerce. Tout le problème posé par les ACNG est donc la quantification et la modélisation d'un ensemble de dispositions non-tarifaires liées à des réglementations et des règles d'investissement. La traduction de ces aspects en équivalent tarifaire, si elle a un sens, ne doit pas faire perdre de vue, selon Sébastien Jean, le rôle réel de la

36 Fontagné, L., & Fouré, J. (2017). *La politique commerciale au service de la politique climatique* (Lettre du CEPII N° 373).

réglementation, dont la fonction première n'est pas de faire obstacle au commerce. Il recommande ainsi d'employer le terme de « mesures non-tarifaires », terme plus approprié et moins prescriptif.

Si les coûts liés aux dispositions réglementaires sont sous-estimés ou exclus par hypothèse, dans la mesure où ils sont incompatibles avec la commande politique, il faut souligner combien les bénéfices sont eux-mêmes très mal mesurés : « *Les gains permis par la libéralisation du secteur des services sont [...] essentiels [dans les ACNG]. Or il n'y a pas de droits de douane sur les services, il n'y a que des normes. Les évaluations faites à partir des modèles de commerce doivent donc partir d'une hypothèse au doigt mouillé du montant de réduction des coûts au commerce. Pourtant, il n'existe pas de méthode scientifique pour savoir si le Ceta va baisser les coûts au commerce de services de 0, 20 % ou 50 %. Cela signifie que la majorité du gain d'un AC repose sur quelque chose qu'on mesure très mal.* » La note explicative du Cepii précise que « *dès lors qu'il existe une incertitude sur la traduction des contenus de l'accord, l'analyse de ces impacts ne peut constituer une prédiction, seulement une évaluation des ordres de grandeur des effets attendus* » et donne un exemple éclairant en prenant l'exemple de l'évaluation *ex ante* du TTIP : « *Comme on ne sait pas traduire précisément les dispositions de l'accord en matière de mesures non-tarifaires en baisse d'équivalent ad valorem, il n'est pas possible d'évaluer où se serait située la progression du commerce [entre l'UE et les États-Unis] entre 11 % et 37 %, ce qui laisse une marge d'incertitude considérable.* »

Enfin, les commanditaires politiques de ces études cachent les aspects réellement saisis par les modèles d'équilibre général, pourtant parfaitement connus des économistes : « *Les éléments qui sont centraux dans les AC de nouvelle génération [...] brillent par leur absence dans les simulations d'équilibre général. Parmi quelques-uns : le nivellement vers le bas des normes sanitaires, les mécanismes de protection juridique parallèles et augmentés des investisseurs, le renforcement des droits de propriété intellectuelle, le recul des services publics, etc. Tout cela est simplement omis dans les simulations produites par les économistes néoclassiques. De plus, les effets délétères et coûteux qui dérivent de ces avancées de ce soi-disant libre-échange, tels que les émissions de CO₂, les délocalisations, le chômage, les inégalités croissantes, la financiarisation qui en découle, etc., tout cela aussi est totalement mis sous le tapis* », indique Pierre Kohler. En effet, les coûts liés à l'ajustement des économies à l'ouverture sont totalement négligés, comme le détaille la note du Cepii sur les études d'impact : « *Peu de freins existent dans ces modèles à l'allocation optimale des facteurs de production [...] Ces freins ou rigidités (chômage et reconversion des salariés, par exemple) sont particulièrement difficiles à prendre en compte de façon satisfaisante. Par conséquent, les résultats du modèle décrivent l'impact d'une politique commerciale **une fois les ajustements d'allocation des facteurs réalisés.*** » Pourtant, les effets négatifs de long terme de la mondialisation sur ses perdants rythment le débat public et sont de plus en plus documentés, ce qui rend ces modèles incapables de répondre aux préoccupations actuelles.

Les effets capturés par ces études semblent ainsi éloignés des préoccupations du public, d'autant plus que, selon la note du Cepii, « *dans le cas du Ceta, la variation de bien-être matériel agrégé [à long terme] est évaluée à moins de 0,001 %, tandis que pour le TTIP elle est de 0,2 %. Autrement dit, en moyenne, les consommateurs seront indifférents au Ceta, mais auraient été légèrement plus satisfaits de leur situation économique après le TTIP* ». De plus, elle indique plus loin que les MEGC sont peu adaptés pour analyser « *les impacts à court terme et les difficultés d'ajustement pour les travailleurs, les effets inégalitaires ou redistributifs, ou encore les impacts sur les filières de production à un niveau fin* », ce qui légitime la tenue d'un débat sur les méthodologies elles-mêmes.

Souligner les faiblesses et la place laissée à l'arbitraire dans les études d'impact actuelles ne signifie pas disqualifier la démarche, et beaucoup des difficultés citées ci-dessus sont reconnues par nos deux intervenants. La question est donc plutôt comment s'assurer que plusieurs approches d'évaluations complémentaires peuvent exister et comment garantir une bonne utilisation des résultats de ces travaux dans le débat public et le processus de décision politique.

- **L'inertie de méthodes pourtant largement critiquées**

Précisons-le de nouveau, le débat ne porte pas sur le bien-fondé de la réalisation d'études d'impact mais sur leurs hypothèses, critères d'évaluation, conditions de production et exploitation dans le débat public. Si les difficultés techniques et les spécificités de la démarche des économistes appellent à l'interprétation nuancée

des conclusions de ces travaux, de nombreux aspects touchent à des questions plus « idéologiques », dans le sens où elles sont liées à des convictions sur le fonctionnement de l'économie.

L'entretien avec le Cepii révèle un souci de s'extraire d'hypothèses jugées trop peu fondées, même si elles sont considérées comme légitimes parmi de nombreux économistes orthodoxes. Par exemple, on observe le refus d'intégrer :

- d'une part, l'impact d'un accord de commerce sur l'innovation – « *Nous nous refusons de mettre dans nos modèles de hypothèses sur l'impact d'un accord de commerce sur la productivité car je pense qu'il n'est pas honnête de supposer a priori qu'il va l'augmenter [...] ce serait introduire la conclusion dans les hypothèses* » ;

- d'autre part, la monétarisation des dommages causés à la nature, en vue de les mettre en balance avec des bénéfices économiques – « *Je ne vais pas jusqu'à la traduction des effets environnementaux en termes d'équivalents monétaires car je ne crois pas au fond que ce soit faisable de manière pertinente et sérieuse. Je préfère produire les éléments dont d'autres peuvent se servir en utilisant leurs propres hypothèses pour produire de tels équivalents. Je ne veux pas que nous imposions notre vision sur ce sujet car il n'y a pas de vérité technique, on entre dans un domaine de subjectivité. On y est bien sûr d'emblée, dans une certaine mesure, quand on s'intéresse à l'économie, mais là il est vraiment très délicat de passer à cette étape.* » Comme l'explique Sébastien Jean, il y a dans ces travaux, comme dans tout travail scientifique, une part de subjectivité qu'il s'agit de minimiser, ce qui demande de refuser des choix trop arbitraires ou liés à des questions éthiques.

Cela n'empêche pas un certain nombre d'a priori dans les MEGC, dont les fondements mêmes sont idéologiques et déterminent fortement la palette de résultats que l'on peut obtenir : « *Un économiste qui modélise un AC à l'aide d'un modèle d'équilibre général se basant sur de telles hypothèses connaît d'avance le résultat qu'il obtiendra.* » Les critères retenus par les études d'impact et les théories du commerce international, qui leur sont sous-jacentes, se rapportent à une philosophie politique précise en mettant au premier plan le PIB et les gains de pouvoir d'achat, identifiés à du bien-être matériel, pour évacuer des aspects sociaux et environnementaux. L'économiste ajoute que le débat actuel n'arrive pas encore à interroger ce qui a fini par paraître naturel : « *Dans le discours politique, même dans de nombreux cercles de gauche ou soi-disant progressistes, l'équation "croissance = plus de bien-être de la majorité" reste un lieu commun quasi inattaquable.* » Cette hiérarchisation des objectifs se retrouve clairement dans les travaux des économistes. L'étude du Cepii sur le Ceta justifie par exemple son postulat de respect de l'Accord de Paris par le Canada et de l'existence d'une taxe carbone à même d'ajuster les émissions aux engagements climatiques car la politique commerciale n'est pas considérée comme pertinente pour poursuivre des objectifs environnementaux³⁷. Par ailleurs, les modèles utilisés pour produire les études *ex ante* demandent de représenter le fonctionnement global d'une économie. Sébastien Jean précise d'ailleurs : « *La façon dont l'ajustement au choc s'opère est probablement la partie la plus complexe. Ces questions réémergent avec plus d'intensité depuis que la croissance est ralentie, parce que l'ajustement est d'autant plus problématique que la croissance est faible.* »

Selon Pierre Kohler, c'est avant tout un problème lié à une description contestable de l'économie : « *Leurs gros modèles ne font que comparer une situation A avant l'AC et une situation B après l'AC, sans transition dynamique aucune. Il y a donc une situation "avant" et une situation "après" la baisse des coûts au commerce. Tout se joue dans ce que vous considérez être comme "l'après" : est-ce que vous prenez l'effet immédiat de la baisse du coût au commerce sur un système initialement à l'équilibre et vous le regardez évoluer ou est-ce que vous considérez seulement un point final où toutes les questions d'adaptation de l'économie au changement (diminution de la taille de certains secteurs au profit d'autres) sont résolues par hypothèse ? Les modèles néoclassiques s'inscrivent dans cette dernière approche, il y a le plein-emploi au départ et le plein-emploi à l'arrivée. Pourtant, non seulement le retour à l'équilibre ne peut pas être considéré comme garanti, mais surtout l'ajustement ne peut être considéré comme sans coûts [...] il faut*

37 Comme évoqué précédemment, cette thèse soutient que si la protection de l'environnement ne doit pas être en contradiction avec l'accroissement des échanges, la politique commerciale peut être utilisée pour une meilleure coopération. Voir Bureau, D., Fontagné, L., & Schubert, K. (2017). Commerce et climat : pour une réconciliation. *Notes du conseil d'analyse économique*, (1), 1-12. et Fontagné, L., & Fouré, J. (2017). La politique commerciale au service de la politique climatique. *Lettre du CEPII* ainsi que la note explicative de Bellora & Fouré.

souligner que ce retour à un soi-disant équilibre général des marchés résulte uniquement des hypothèses très idéologiques que les modélisateurs imposent à leur modèle. »

Pour répondre à ces limites, des études alternatives telles que celle de Pierre Kohler sur le Ceta³⁸ ou de Jeronim Capaldo sur le TTIP³⁹ se proposent de préciser les impacts macroéconomiques à moyen terme avec des modèles mieux adaptés : « Clarifions les choses : je n'ai rien contre l'utilisation des modèles de commerce pour évaluer l'impact des AC sur le commerce, malgré les difficultés empiriques évoquées, mais ces modèles ne peuvent en aucun cas être pris comme référence pour estimer l'impact à long terme sur la croissance et les processus macroéconomiques plus généralement. C'est pour cela que nous reprenons dans nos modélisations les résultats des études mainstream sur l'évolution des flux commerciaux et que nous ne prétendons pas faire mieux sur ce sujet en particulier. Mais se baser sur ces modèles pour quantifier la croissance économique, alors que ces modèles ne modélisent pas les effets macroéconomiques à long terme des pressions concurrentielles des accords de commerce de nouvelle génération, tels que l'emploi, les inégalités, etc., cela n'est à mon avis plus défendable. » L'objet n'est donc pas de remplacer les évaluations classiques, surtout que celles-ci restent les plus à même d'étudier l'effet d'un accord de commerce sur les échanges, malgré les difficultés relevées, mais de les compléter : « La subtilité de notre démarche est que nous faisons l'hypothèse généreuse que leur modèle d'équilibre général est capable de prédire l'impact d'un AC sur le commerce. » A contrario, ces travaux n'ont pas été considérés comme valables par les auteurs des études d'impact plus officielles. Pour Sébastien Jean, « s'ils n'ont jamais été publiés dans des revues de qualité, ce n'est pas qu'il n'y a pas de débat académique, c'est que ces méthodes sont inadaptées ». Pierre Kohler regrette qu'un véritable débat n'ait pu s'ouvrir entre tous les auteurs d'études d'impact : « Nos contradicteurs [...] refusent d'entrer en matière sur les questions que nous soulevons et tentent de disqualifier nos travaux en les ignorant ou en les dénigrant en usant de subterfuges, ils ne se positionnent pas comme des scientifiques. » Le manque de réaction des promoteurs du Ceta à ces travaux, qui prédisent une réduction du PIB et de l'emploi ainsi qu'une augmentation des inégalités, ont suscité l'attention d'une partie de la société civile, confirmant le biais de sélectivité présenté plus haut et contribuant au manichéisme du débat. Pour sortir de cette impasse, une démarche de pluralisme dans les modèles est nécessaire. Elle demande la mise en place d'un dialogue scientifique autour d'une palette de méthodologies dont les qualités et les défauts doivent être clairement explicités au grand public.

Cette absence de dialogue interdit un questionnement pourtant nécessaire des fondements de la discipline, notamment sur son rapport à l'autorégulation des marchés et à la pertinence des notions de « long terme » et « d'équilibre final », qui est demandé autant par les étudiants et certaines personnalités politiques que la société civile depuis la crise de 2008.

2.2 - L'enseignement de l'économie est-il à la hauteur des enjeux ?

La majorité des économistes reconnaît que les bienfaits de l'ouverture commerciale ont été largement exagérés et que le mouvement de rejet des classes moyennes et populaires de pays développés aurait pu être empêché par un meilleur accompagnement des perdants. Pourtant, ces effets inégalitaires sont connus depuis l'entre-deux-guerres et sont représentés dans les modèles les plus élémentaires. Comment comprendre que l'enseignement de l'économie n'ait pas pu transmettre de telles nuances ?

Si le sujet mériterait une étude approfondie, nous avons jugé intéressant de poser la question à Jean-Marc Siroën, professeur d'économie internationale à l'université Paris-Dauphine, ainsi qu'à Tiphaine Colin, professeure de SES (sciences économiques et sociales) au lycée, pour recueillir leurs impressions. En ce qui concerne l'université, nous nous intéresserons surtout aux cours d'économie de licence, qui vise à donner des outils d'analyse économique à des étudiants qui, en majorité, poursuivront dans une autre filière.

2.2.1 – Un cadre d'analyse restreint

■ Une limitation au concept d'avantage comparatif

Contrairement au sens commun, le commerce international est un thème qui, s'il fait partie du socle de

38 Kohler, P., & Storm, S. (2016). CETA without blinders: How cutting "trade costs and more" will cause unemployment, inequality, and welfare losses. *International Journal of Political Economy*, 45(4), 257-293.

39 Capaldo, J. (2014). *The trans-atlantic trade and investment partnership: European disintegration, unemployment and instability* (No. 14-03). GDAE, Tufts University.

connaissances indispensable, occupe relativement peu les étudiants en licence d'économie et les lycéens. Jean-Marc Siroën explique que les universités ont généralement un seul professeur d'économie spécialisé sur ces questions, afin qu'il assure les cours de base. Cette tendance, si elle a toujours existé, s'aggrave : « *C'est d'autant plus surprenant que la discipline a décliné avec la mondialisation.* » À l'université, et au lycée dans une moindre mesure, les sujets commerciaux sont abordés à travers un prisme microéconomique, dans le cadre d'une réflexion plus générale sur la concurrence. En partant d'un cadre d'analyse conçu pour décrire le fonctionnement des marchés et de la notion d'avantage comparatif, les étudiants sont amenés à s'interroger sur les origines de la division internationale du travail ainsi que ses effets sur le revenu et la rémunération des facteurs de production. L'enseignement ne consiste pas tant en une défense inconditionnelle du « libre-échange » qu'en une critique du protectionnisme, à travers l'étude des effets de l'imposition de droits de douane ou de quotas sur l'offre et la demande. Il ressort tout de même de ces enseignements que l'intervention économique est généralement coûteuse et contre-productive. Ainsi, les approches plus macroéconomiques et historiques sur le lien entre commerce international et régimes de croissance, d'industrialisation et de développement, sont très rares avant le master et se rattachent souvent à des écoles de pensée plutôt hétérodoxes.

Si les nouveaux enjeux du commerce international, tels que la fragmentation des chaînes de valeur ou les NTCI, peuvent être traités en ouverture, le contenu de la politique commerciale et des accords de commerce sont très peu abordés en tant que tels. Selon Jean-Marc Siroën, à l'université, « *très franchement, on apprend très rarement aux étudiants ce qu'il y a dans un accord de commerce en partie parce que ceux-ci ont évolué très vite. On se borne à savoir étudier l'effet d'une baisse de droit de douane alors que ceux-ci sont généralement très bas et que ce n'est pas ce qui est en jeu* ».

■ Le contournement des aspects non-tarifaires

Les outils d'analyse enseignés, autant au lycée qu'à l'université, sont donc peu adaptés à l'analyse de la politique commerciale actuelle. De plus, le lien entre les théories du commerce international et des questionnements plus larges sur la mondialisation ainsi que la transition écologique et sociale n'est pas aisé, même si c'est l'ambition de beaucoup de professeurs et notamment des SES (sciences économiques et sociales) au lycée. Cette limite de l'enseignement au regard des enjeux actuels s'explique, comme souligné plus tôt, en partie par la relative rareté des spécialistes, des statistiques disponibles, et donc a fortiori des travaux universitaires sur des sujets comme la fragmentation des chaînes de valeur, les activités des transnationales et les ACNG. De plus, les accords commerciaux sont, selon Jean-Marc Siroën, dans « *une sorte de trou noir intradisciplinaire et interdisciplinaire* » lié à l'extension de l'agenda de négociation vers des réglementations touchant autant à des aspects sanitaires et environnementaux que sociaux et juridiques. On tente alors d'analyser ces accords à travers le cadre déjà existant : « *On utilise alors souvent la notion de barrière non-tarifaire pour raisonner, ce qui désigne tout obstacle au commerce, donc les normes. Ce n'est pas un jugement de valeur et il est très difficile de savoir quel standard est justifiable ou non, c'est toute la complexité des négociations commerciales* », ce qui permet d'analyser ces accords de la même manière qu'une baisse des droits de douane ou des coûts de transport, par exemple.

Ces simplifications, si elles peuvent se défendre dans le monde de la recherche, provoquent des confusions chez les étudiantes et étudiants. Les théories du commerce international ont été créées dans un contexte où le débat sur le degré de protection tarifaire acceptable, notamment pour les pays en développement, était très important, on pouvait alors opposer de manière schématique le « libre-échange » au « protectionnisme ». Mais cette vision binaire ne cadre pas vraiment avec la réalité, pour au moins deux raisons. D'abord parce que la libéralisation des échanges a été appliquée de manière sélective selon les secteurs d'activités. Pour la professeure de SES, « *quitter cette opposition binaire entre libre-échange et protectionnisme est plus fidèle à la réalité et donne de la nuance : comme on le sait, les pays développés ont assez peu de droits de douane sur les produits manufacturés mais protègent beaucoup leur agriculture* ». Et ensuite parce que, comme cela a été mentionné plus tôt, le contenu des accords a beaucoup évolué. L'utilisation de tels concepts dès le lycée est donc une importante source de confusion. Elle est rejointe par son collègue : « *La qualification d'accords de libre-échange est totalement à côté de la plaque, même si c'est compréhensible vu la limitation de nos cadres d'analyse.* »

2.2.2 – L'appauvrissement de l'enseignement en partie responsable de ses « trous noirs »

■ Une pédagogie éloignée des problèmes économiques, sociaux et environnementaux

Il ressort des entretiens avec Tiphaine Colin et Jean-Marc Siroën que l'enseignement de l'économie vise avant tout à transmettre un certain mode de raisonnement plutôt que la compréhension de questions économiques et sociales. C'est d'autant plus prononcé à l'université qu'une grande partie des cours d'économie de licence consistent en l'apprentissage du maniement de modèles mathématiques par le biais d'exercices abstraits, difficilement applicables au monde réel⁴⁰, une approche très critiquée par les étudiants eux-mêmes⁴¹. Si nos intervenants soulignent qu'une formation rigoureuse aux raisonnements économiques est importante, elle ne doit pas se faire sans la compréhension des problèmes économiques eux-mêmes, ce qui est selon Tiphaine Colin tout l'esprit des SES : « *Nous accordons aussi beaucoup d'importance aux limites de ces théories. On pense là bien sûr à la question très classique des inégalités générées par le commerce, mais aussi aux questions moins souvent abordées de chômage ou d'abaissement des normes sanitaires et environnementales.* » De même, pour Jean-Marc Siroën : « *Je privilégie le raisonnement inductif au déductif, dominant dans l'enseignement de l'économie. Cela mène à une sous-estimation importante des aspects historiques, politiques et institutionnels du commerce, et ce que j'ai à apporter en tant que professeur n'est pas tant sur l'enseignement des théories, qui se fait un peu toujours de la même manière, mais sur des zones d'ombre comme les négociations internationales, les traités de libre-échange, l'OMC, l'idéologie derrière ces débats s'il y en a une, les instruments du protectionnisme, etc.* »

Malgré l'ancienneté de la critique de l'enseignement de l'économie, qui a même fait l'objet de plusieurs rapports ministériels⁴², les approches proposant une vision plus large des questions commerciales sont menacées, en particulier au lycée : « *Il y a un projet de séparation plus marquée entre sociologie et économie, qui fait du lycée l'antichambre de l'université, en particulier des enseignements de sciences économiques, plus théoriques, formalisés et que ne connaîtront qu'une faible proportion de mes élèves.* » Pourtant, les débats sur l'enseignement des questions commerciales n'opposent pas tant sur le fond que sur la forme : « *Dans le programme que nous [l'Apses] avons nous-mêmes proposé, les thèses sur le commerce ne changent pas mais l'approche est différente, nous pensons qu'il faudrait plus parler aux élèves de l'OMC, des effets sur l'emploi et la concurrence fiscale ou sociale du libre-échange, ou encore de la question des normes sanitaires et environnementales.* »

La difficulté à enseigner les éléments essentiels de la politique commerciale actuelle, ses enjeux et son cadre institutionnel, explique que la question soit très difficile à aborder même pour un diplômé en économie : pour Jean-Marc Siroën, « *s'intéresser à ses aspects institutionnels ou à la question des chaînes de valeur exige donc de sortir de tout ce qu'on a toujours appris à des économistes* ». Ignorer ce qu'est précisément l'OMC, sa genèse et l'étendue de son rôle dans la régulation des échanges, empêche de donner toute son importance à la notion de multilatéralisme et aux rapports de force pouvant s'exprimer à travers le commerce. En effet, ces traités peuvent constituer, « *lorsque ce sont des accords bilatéraux, l'institutionnalisation d'un rapport de force. L'outillage théorique et empirique de l'économiste n'est pour le moment pas vraiment adapté, et ce vide dans l'enseignement traduit un certain vide dans la recherche* ». Un angle mort, confirmé par Christian Chavagneux : « *Les économistes considèrent que tout thème traitant des relations de pouvoir ne relève pas de l'économie.* »

■ Un manque flagrant de pluralisme

Cette fermeture de la majorité de la discipline sur elle-même, qui va même jusqu'à être revendiquée^{43/44}, n'a

40 Voir Jallais, S. (2018). D'un monde à l'autre ou les rhétoriques de l'exemple dans les manuels de microéconomie. *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, (23).

41 Voir la lettre ouverte de plus de 70 associations étudiantes (<https://www.isipe.net/open-letter/>) et la tribune du collectif PEPS-Economie dans *Le Monde* : https://www.lemonde.fr/economie/article/2013/04/02/la-crise-economique-est-aussi-une-crise-de-l-enseignement-de-l-economie_3151936_3234.html

42 Voir *L'enseignement supérieur de l'économie en question* (2001) de Jean-Paul Fitoussi et *L'avenir des sciences économiques à l'université en France* (2014) de Pierre-Cyrille Hautcoeur

43 Voir Fourcade, M., Ollion, E., & Algan, Y. (2015). The Superiority of Economists. *Journal of Economic Perspectives*, 29(1), 89-114.

44 Voir Guesnerie, R. (2001). L'économie, discipline autonome au sein des sciences sociales? *Revue économique*, 52, 1055-1063.

pourtant pas toujours existé. Lorsque Jean-Marc Siroën évoque sa propre formation, il considère que « *l'enseignement était pluraliste à cette époque* » et décrit un monde de la recherche foisonnant beaucoup moins divisé entre « orthodoxes » et « hétérodoxes », celles et ceux qui se démarquent de l'approche dominante. La cohabitation entre des écoles de pensée diverses⁴⁵, pour la plupart toujours très actives aujourd'hui bien que marginalisées comme le structuralisme, le post-keynésianisme, le régulationnisme, le marxisme et bien d'autres, ne menait pas à un enseignement relativiste et contradictoire : « *Même les universitaires les plus critiques donnaient dans leurs manuels toute sa place à la notion d'avantage comparatif.* ». La formation en économie internationale était donc basée sur les mêmes concepts fondamentaux autour desquels s'articulent les débats. Par exemple, les marxistes partent d'une critique de la notion d'avantage comparatif pour introduire la notion de rapport d'exploitation entre pays, les structuralistes et régulationnistes soulignent les limites de la coordination par le marché pour recommander l'articulation de la politique commerciale à la politique industrielle. Ce dialogue entre écoles de pensée a ensuite quasiment disparu : « *Il y a eu une fracture très nette et très rapide à partir des années 1980 et 1990, où le goût de la dispute entre écoles a été remplacé par des débats sur les meilleures méthodes d'estimation statistique, si je caricature un peu* », et a été remplacé par une approche techniciste de la discipline.

Cette fermeture a ainsi des conséquences concrètes et explique en partie le désintérêt pour la profession de la question des inégalités, qui, pour Jean-Marc Siroën, « *a toujours été évoquée puis mise de côté vu que les gains au commerce l'emportent sur les pertes, ce qui suffit à la plupart des économistes. Comme on le voit aujourd'hui, c'était une terrible erreur. Le problème n'était pas tant nié que commenté superficiellement en reprenant des opinions communes, notamment celles de Paul Krugman, ce qui montre que nous ne sommes pas à l'abri de l'idéologie ou des effets de mode* ». En fait, « *la faute des économistes est de s'être débarrassés de la question sociale en se disant "on verra bien comment on se répartit les gains de la mondialisation, rien n'empêchera de bien les distribuer, ce n'est pas notre travail, c'est celui des politiciens et de la société civile"* ». L'enjeu des inégalités a donc été contourné intellectuellement, pour finir dans le « trou noir » évoqué plus haut, car le traitement de cette question ne peut être qu'économique : « *Je pense qu'il y a une faute dans l'enseignement et un manque de pluridisciplinarité qui expliquent ces angles morts. L'économie n'est pas forcément la plus à même de parler des effets collatéraux de la mondialisation, et j'ai toujours été frappé de la coupure entre sociologues et économistes qui perdure depuis le XIX^e siècle.* » Un tel travail, véritable défi intellectuel et institutionnel pour des chercheurs, semble aujourd'hui indispensable pour sortir de positions idéologiques : « *Quand j'ai travaillé sur l'influence des normes de travail sur le commerce international j'ai été quasiment seul à le faire ! Je me souviens m'être fait traiter de protectionniste et de la gêne que ces sujets peuvent susciter pour les économistes.* »

45 Pour une présentation synthétique des diverses écoles de pensée en économie, voir le site *Exploring Economics* : <https://www.exploring-economics.org/fr/orientation/>

Conclusion : changer les termes du débat pour dépasser l'opposition binaire protectionnisme / libre-échange

Le temps est aujourd'hui à la défiance vis-à-vis de la mondialisation et de la politique d'ouverture commerciale, ce qui fait craindre un mouvement de repli sur soi et un retour des guerres commerciales.

Nombreux sont celles et ceux qui se désolent de cet état de fait, nos intervenants ont quasiment tous critiqué la mauvaise qualité du débat démocratique et ont qualifié d'exagérées, voire démagogiques, les positions échangées sur le sujet. Dans un contexte où les négociations commerciales restent un processus opaque, dont le public est tenu à l'écart, cela ne devrait pas étonner. Si la mobilisation des parties prenantes et la réalisation d'études d'impact sont à saluer, il reste du chemin à parcourir pour enrichir ces travaux et prendre en compte de manière effective les résultats obtenus.

Ce rapport révèle aussi la faible participation des auteurs des économistes au débat sur le commerce international et de la difficulté pour les journalistes de s'en emparer. Ce thème est complexe à traiter autant dans l'enseignement de l'économie que dans le traitement de l'actualité, dans la mesure où il touche à de nombreux sujets allant bien au-delà du commerce. Les études d'impact souffrent de cette difficulté et sont incapables de quantifier l'essentiel du contenu de ces accords. Leur caractère limité touche aussi à la fermeture sur elle-même de l'économie en tant que discipline, qui, malgré la crise de 2008 et de nombreux appels, d'étudiants comme d'intellectuels, au débat théorique et à l'interdisciplinarité campe sur ses positions. De plus, les économistes proposant des contre-expertises ne sont même pas invités à participer au débat scientifique et institutionnel, et se voient marginalisés a priori.

Par conséquent, les concepts utilisés dans le débat sont largement inadaptés. Ils tentent maladroitement de ramener à des questions tarifaires, à une opposition entre « libre-échange » et « protectionnisme », des accords qui modifient le fonctionnement des économies au sens large. L'opposition de principe entre protectionnisme et libre-échange apparaît donc stérile dans la mesure où elle est hors-sol, comme cela a été suggéré par la majorité des intervenants. Si les accords actuels visent bien à maximiser les échanges entre deux partenaires commerciaux, ils ne sont pas dénués de règles. En ce sens, tous les accords sont des accords de régulation des échanges. Il ne s'agit donc pas de se demander si le commerce est un bien ou un mal en soi mais quelles finalités et quels objectifs sert la politique commerciale. De ce point de vue, la politique commerciale constitue une politique économique comme une autre et elle doit donc être articulée à des impératifs de transition écologique et sociale.

Critiquer le bien-fondé de la quête d'un « commerce pour le commerce » ne signifie donc pas souhaiter la fin du multilatéralisme et le retour du chacun pour soi. C'est souvent d'ailleurs l'inverse. Les craintes d'un retour du protectionnisme agressif à cause d'une remise en question de la politique commerciale actuelle sont largement infondées en Europe et nourrissent paradoxalement les narratifs populistes dénonçant le « dogme du libre-échange », comme le souligne Dani Rodrik. Le rejet des traités actuels participe au contraire à ouvrir le débat pour construire un ordre commercial réellement équitable, donc porteur de paix, au service d'un mode de production soutenable, respectueux de la nature, des êtres humains et plus démocratique.

Entretiens

Christian Chavagneux, journaliste à *Alternatives Économiques*

Vous êtes journaliste et économiste de formation. Quelle grille de lecture utilisez-vous pour comprendre les enjeux autour des accords de commerce ?

J'ai suivi une formation d'économie en France, sur les questions macroéconomiques, monétaires et financières, d'abord à Dauphine puis à Paris-I. Cela m'aide à suivre la recherche en économie, et plus particulièrement les publications des institutions internationales ou gouvernementales (Banque de France, Cepii, etc.). J'ai ensuite eu le plaisir de faire un master d'International Political Economy (EPI) à la London School of Economics, et d'être initié à cette discipline créée par Susan Strange. C'est un courant principalement anglo-saxon qui est au croisement de l'économie internationale, de la science politique internationale et de l'histoire de longue durée. Le but de l'EPI est de répondre à la question « qui dirige l'économie mondiale ? », plutôt que tenter de faire une grande théorie générale de la mondialisation. On va donc chercher à penser les relations internationales au-delà des États, en s'intéressant notamment aux multinationales, à la finance internationale, aux acteurs de la société civile, aux mafias, etc. Un tel croisement des approches n'a pas vraiment pu se faire en France dans la mesure où les relations internationales lisent principalement le monde à travers les relations étatiques et que les économistes considèrent que tout thème traitant des relations de pouvoir ne relève pas de l'économie. En plus des mécanismes classiques de finance et de théorie économique, l'EPI est une grille d'analyse qui me sert tous les jours.

Comment les économistes se positionnent-ils vis-à-vis des accords de commerce dans le débat public et répondent-ils aux craintes de la société civile en matière sociale et environnementale ? Quel usage font-ils de la théorie économique ?

Il y a deux types d'approche. D'une part, l'approche modélisatrice, qui consiste à produire des chiffres pour alimenter le débat public. Les modèles les plus importants sont ceux utilisés par la Banque mondiale, le Cepii, etc. Ce sont des modèles d'équilibre général, qui cherchent à représenter l'économie mondiale et à mesurer l'impact sur les échanges des variations de tarifs, de règles commerciales et d'autres variables macroéconomiques. Théoriques ou empiriques, leurs hypothèses assurent, à mon sens, de toujours trouver des effets plus ou moins positifs à la libéralisation commerciale. Il est difficile de modéliser les accords de commerce actuels, car ils ne consistent plus en un simple abaissement des droits de douane mais plutôt en une levée des barrières non-tarifaires, de règles sur la propriété intellectuelle, sur l'arbitrage des conflits, etc. Pour représenter cela, on calcule un équivalent tarifaire, c'est-à-dire qu'on essaye de traduire les effets d'une baisse des barrières non-tarifaires en baisse des droits de douane. Comme vous l'imaginez, cette tentative de quantification pose de nombreux problèmes, et il n'est pas évident de savoir ce que signifient vraiment les chiffres produits. Dans la mesure où ces modèles permettent de mener des études d'impact, il faut avoir des chiffres, des résultats du type « une libéralisation de $x\%$ va créer $y\%$ d'emploi et apporter $z\%$ de croissance ». Le choix des hypothèses est très important et influence fortement les résultats obtenus et l'interprétation qu'il faut en faire. Pour s'en convaincre, il suffit de regarder les études menées par des économistes de la Tufts University⁴⁶, qui trouvent des effets moins positifs (voire négatifs) de la libéralisation commerciale grâce à des modèles plutôt keynésiens. Ces articles ont beaucoup fait parler au niveau international, ils ont vraiment fait s'opposer les économistes sur les impacts des accords de commerce.

D'autre part, il y a une partie plus théorique. Jusqu'aux années 2010, il y avait un consensus global, mis à part quelques exceptions, sur le fait que la libéralisation commerciale a des effets faibles mais positifs. Krugman incarne bien cette approche, il a longtemps jugé que la montée en puissance des pays émergents n'allait pas réellement changer la donne pour les pays du Nord, ou que les aspects redistributifs du commerce international restent assez faibles. Tout cela pour sortir quelques années plus tard un article intitulé « Mondialisation : à côté de quoi sommes-nous passés ? » (« *Globalization: what did we miss?* »)⁴⁷. Il revient sur sa position en ce qui concerne les émergents et remarque que nous

46 Capaldo, J. (2014). *The trans-atlantic trade and investment partnership: European disintegration, unemployment and instability* (No. 14-03). GDAE, Tufts University.

47 Krugman, P. (2018). *Globalization: What did we miss?* City University of NY

avons jusque-là ignoré les effets du commerce au niveau micro, territorial, qui sont très forts. Dani Rodrik avait déjà pris ce chemin-là, il y a quelques années, et déclare en 2018 que les accords commerciaux ont *déchiré* les tissus sociaux⁴⁸. L'emploi de tels termes par un universitaire montre en quoi nous vivons actuellement une époque de remise en question des accords de commerce tels que nous les connaissons. L'été 2017, un article de la banque centrale d'Angleterre⁴⁹ montre comment la concurrence des émergents des décennies plus tôt a tellement affecté certaines régions industrielles, jadis dynamiques, qu'elles restent encore aujourd'hui parmi les plus démunies. C'est le point le plus important, car le problème n'est pas tant qu'il y ait des gagnants et des perdants mais que la mondialisation fasse des laissés-pour-compte sur le très long terme. On ne parle donc pas là des effets classiques de concurrence et de changement dans la répartition des parts de marché, il est question de destruction du tissu industriel de régions entières dont les effets se font sentir même trente ans après. L'année suivante, la Banque de France publie un article⁵⁰ sur l'impact des importations chinoises sur l'industrie française en montrant que si l'impact macroéconomique est faible, les impacts locaux sont très forts. Tout cela montre combien la discipline a changé de point de vue dans les dernières années, au vu des productions théoriques et empiriques qui mettent en avant des effets locaux négatifs et très forts de l'ouverture commerciale. Fin 2018-début 2019, le FMI publie un document de travail⁵¹ sur les impacts sociaux du libre-échange, avec une relation en U inversé entre l'ouverture et le revenu, sachant que la majorité des gains se concentrent entre les mains des individus les plus riches. Passé un certain seuil, les effets négatifs l'emportent sur les effets positifs.

Y a-t-il eu un changement dans le rapport des économistes à ce sujet ? Finalement la théorie du commerce international la plus ancienne prédisait déjà des effets des échanges sur les inégalités. Qu'y a-t-il de spécifiquement nouveau dans le débat ?

Assez peu d'économistes s'intéressent au commerce international en France, mis à part bien sûr le Cepii, dont le travail technique est très important, et quelques spécialistes qui font un travail considérable et sont présents dans les médias. Le débat se structure tout de même beaucoup autour des positions d'économistes américains généralistes éminents comme Stiglitz ou Krugman.

Sur la question de la nouveauté du débat, il est vrai que la question des inégalités a toujours été partie intégrante des théories du libre-échange. Cela peut même amener à soutenir un argumentaire de flexibilisation du marché du travail, pour permettre à l'économie de « s'adapter ». La question est tout de même plus complexe. De nombreux économistes reconnaissent que le libre-échange n'est pas un bien *en soi* et proposent des négociations commerciales plus respectueuses des normes sociales et environnementales. Cependant, ils ne changent pas réellement leurs méthodologies et les hypothèses qui sous-tendent leurs modèles, qui montrent des effets redistributifs relativement faibles. Certains vont tout de même proposer de mettre en place un mécanisme de compensation des perdants, mais en général on minimise leur importance. Pourtant, s'il n'y a qu'une chose à retenir chez Krugman, Stiglitz et Rodrik, c'est justement l'importance de ces effets inégalitaires, qui restent assez faibles dans les prédictions standard. C'était jusque-là une véritable certitude : il y a des effets redistributifs de la mondialisation, mais ils sont faibles et ne présentent pas un véritable problème s'ils sont compensés. Pourtant, et c'est tout l'apport des trois auteurs cités plus haut, ces effets n'ont jamais été compensés et on peut même se demander s'ils peuvent l'être. On est totalement passé à côté de cela. Je ne suis pas expert et reste un journaliste, mais je n'ai pas vu passer d'article universitaire récent qui présente un modèle de commerce international basé sur les avantages comparatifs qui permet d'étudier l'effet des échanges sur les inégalités. Rodrik le fait un peu, surtout par des travaux empiriques.

Ne peut-on pas dire que les discussions sont focalisées sur la gestion des effets négatifs du commerce plutôt que sur le bien-fondé des échanges en eux-mêmes ?

C'est en partie vrai. Il y a surtout un problème d'inadaptation des théories du commerce international, qui nous font raisonner dans un monde où différents pays ajustent leurs barrières tarifaires, ce qui

48 Rodrik, D. (2017). *Straight talk on trade: Ideas for a sane world economy*. Princeton University Press.

49 *Winners from globalization*, par Ben Broabent, Bank of England, juillet 2017

50 Banque de France. (2018). *Les effets de la concurrence des importations chinoises sur la structure locale de l'emploi et des salaires en France*. Rue de la Banque n°57

51 Lang, V. F., & Tavares, M. M. M. (2018). *The distribution of gains from globalization*. International Monetary Fund

n'existe quasiment plus. Ce qui s'est joué à partir de la fin des années 1990 et le début des années 2000, ce sont des négociations internationales sur les règles et les normes de production, de propriété intellectuelle, en matière de santé publique, d'éducation, etc. L'OMC a voulu dépasser son mandat et se transformer en organisation mondiale des règles de l'investissement. La discussion n'était plus sur le pourcentage idéal de droits de douane à établir entre deux pays, mais sur la qualité sanitaire et écologique des biens importés, sur l'ouverture des marchés publics, sur des règles concernant la santé, la culture, l'éducation, etc. On dépasse ici l'économie. On est dans des questions de choix démocratiques nationaux. Ce n'est pas à un traité de libre-échange de nous imposer cela. Rodrik critique cela dans son dernier livre *Straight talk on trade* (Princeton University Press, 2018, traduction, *La mondialisation sur la sellette*, De Boeck Supérieur, 2018), il dénonce le manque de surveillance politique nécessaire pour assurer que les accords ne dénaturent pas les choix démocratiques faits par les sociétés. À ses yeux, l'UE est tombée dans un véritable écueil de libéralisation à tout-va, qui est l'une des explications de son déficit démocratique actuel. Cette course effrénée a suscité la mobilisation des ONG et la perte de légitimité de l'OMC, qui a voulu aller trop loin dans l'ouverture internationale. Il y a aussi toutes les questions sur les tribunaux d'arbitrage qui mobilisent beaucoup, et là on est directement dans des questions d'économie politique internationale, dans des rapports de force mondiaux. Sans vous refaire la littérature, ces chercheurs mettent bien en évidence qu'une grande partie des accords de commerce et accords sur les investissements défendent les intérêts des multinationales au détriment de ceux des États, allant jusqu'à créer une véritable justice d'exception⁵². On voit là combien on touche à des questions d'économie politique internationale, on est dans des rapports de force mondiaux : la défense à tout prix de l'instauration de tribunaux d'arbitrage investisseurs-États, à l'intérêt pour le moins douteux, s'explique notamment par la capacité des multinationales à capturer le cadre réglementaire régissant la mondialisation.

Vous pensez que la dimension politique des négociations émerge dans le débat ?

En ce qui concerne le débat académique, non, à part dans les travaux de Rodrik, qui soutient d'ailleurs la méthodologie des économistes. Il reste orthodoxe sur la méthode parce que je pense qu'il veut être reconnu par ses pairs, ce qui fait probablement que les économistes mainstream considèrent que c'est quelqu'un avec qui on peut discuter. Cela ne l'empêche pas d'avoir des discours très critiques. Dans ses deux derniers livres, l'un sur le commerce et l'autre sur les économistes, il écrit que l'empirie ne valide jamais aucune théorie car les phénomènes économiques sont trop compliqués à mesurer.

Y a-t-il une mise en débat des fondements théoriques de l'analyse du commerce international ? Notamment la théorie des avantages comparatifs, souvent considérée comme une évidence.

Pour l'instant, ça reste la règle sainte. Je me souviens notamment d'une phrase d'un économiste français assez connu lors d'une intervention qui disait que « s'il y a une règle qui tient en économie, c'est celle de l'avantage comparatif ». En ce qui concerne les économistes les plus médiatisés, comme Rodrik, Galbraith, Stiglitz ou Krugman, il y a une interrogation de plus en plus forte pour mettre progressivement en question tout ce qui avait été dit sur la mondialisation dix ans plus tôt. On commence à se dire que la discipline a été à côté de la plaque. On n'est plus dans le registre de l'évidence du libre-échange bénéfique en tout temps et en tout lieu. Le débat s'est ouvert. Je pense en particulier qu'avec la pression citoyenne il y a eu un retournement de la charge de la preuve : c'est maintenant aux économistes de démontrer que tout va toujours dans le bon sens.

En ce qui concerne l'idée même du « commerce pour le commerce et rien que pour le commerce », je dirais que c'est aussi questionné. Dans le récent débat sur les élections européennes, toutes les candidates et tous les candidats proposaient une forme de protectionnisme aux frontières de l'Europe, vert ou social. On est aujourd'hui dans un monde où on n'est plus marginal si on dit qu'on veut mettre un peu de barrières aux échanges. C'est devenu légitime d'aborder la question dans le débat public, ce qui n'était pas le cas il y a 5-10 ans. Le marqueur de l'économiste ou du journaliste économique bien intégré était jusque-là de reconnaître que le libre-échange est toujours un bien. Aujourd'hui, on peut s'interroger sur ses vertus. On le voit même avec des déclarations politiques comme celle du président

52 George Kahale III, *ISDS : the wild wild west of international law and arbitration*, Brooklyn Law School, avril 2018 ; BEAUCHARD R. et ALBERTIN S. (2017), *L'assujettissement des Nations Controverses autour du règlement des différends entre États et investisseurs*, Éditions Charles Léopold Mayer ; EDWARDS H. (2016), *Shadow Courts. The tribunals that rule global trade*. Columbia Global Reports.

de la République sur le refus de signer un accord de commerce avec un pays qui sort de l'Accord de Paris, même s'il s'empresse ensuite de faire ratifier l'accord sur le Canada, dont les analyses de Mathilde Dupré de l'Institut Veblen et d'autres ONG démontrent les aspects anti-écologiques. C'était impensable avant, parce que la question du commerce ne pouvait pas être mêlée à des enjeux environnementaux. Je pense qu'on doit beaucoup aux ONG pour cette transformation. On ne peut plus aujourd'hui se réclamer de l'écologie et négliger les dimensions environnementales liées aux échanges commerciaux. Le débat français a beaucoup changé.

Paradoxalement, je n'ai pas l'impression que le commerce fasse partie des sujets d'affrontement au sein des économistes. Le fait que l'OMC soit au point mort y participe. La question est revenue sur le devant de la scène avec Trump et ses politiques protectionnistes. Les ONG ont véritablement porté le débat sur la place publique, moins sur les questions tarifaires que sur les questions de normes et d'investissement, les questions clés dans un monde de tarifs globalement bas.

Est-ce que la théorie du commerce international arrive à expliquer ce qu'est un accord de commerce ? Quand les économistes s'expriment sur la question, n'utilisent-ils pas des raisonnements qui n'ont été conçus que pour analyser les effets des barrières tarifaires ?

Je pense qu'ils utilisent effectivement les discours abstraits du libre-échange et que, prisonniers de la façon dont les modèles ont été construits, ils ne peuvent que s'intéresser à la mécanique du libre-échange et restent très naïfs politiquement. Ils ne prennent pas en compte les questions de pouvoir dans leurs analyses alors qu'ils savent que c'est fondamental. Ils ont l'impression qu'ils peuvent avoir un discours scientifique et rationnel en ne jouant qu'avec trois pièces du puzzle sur les cents. Il faut s'intéresser à la politique, à la diplomatie économique et surtout voir d'où viennent les propositions ; ce n'est pas seulement « les États-Unis contre l'Europe », les acteurs majeurs sont certains secteurs, certaines multinationales puissantes qui poussent à la libéralisation. C'est ce que j'aime bien dans l'EPI à la Susan Strange, elle n'essaye pas de proposer une grande théorie de la mondialisation – c'est impossible – mais elle invite à regarder comment les acteurs se l'approprient concrètement. Qui a fait évoluer les propositions en matière de propriété intellectuelle, pourquoi et à quel moment ? Quels sont les accords qui sont disponibles ? Où sont les fragilités et qu'offrent-elles comme alternatives ? Les économistes croient qu'ils peuvent être de bons techniciens avec de bonnes méthodes pour éclairer le débat public. En faisant cela, ils se cantonnent à une partie extrêmement restreinte de la question. Ils nous font croire qu'ils peuvent nous aider à prendre les bonnes décisions politiques alors que ce qui est au cœur de la décision, ce sont des rapports de force entre États, entre multinationales et entre États et multinationales.

La théorie économique standard passe à côté de l'importance des multinationales et du rôle structurant qu'elles jouent dans l'économie mondiale, en étant l'agent principal de la fragmentation des chaînes de valeur. D'ailleurs, je ne pense pas que le commerce soit une structure forte de la mondialisation, il se déduit des stratégies des multinationales : elles veulent exporter ou s'implanter et de là se déduit le commerce, principalement intra groupe. Étudier les stratégies des multinationales devrait être un point de départ pour l'analyse du commerce. C'est pour cette raison que les statistiques du commerce international ne reflètent pas complètement la réalité des échanges : les manipulations de prix de transfert faussent les statistiques qui s'écartent de l'économie réelle. L'année dernière, au plus fort du conflit entre Trump et les Européens, on se demandait qui avait une balance commerciale excédentaire par rapport à l'autre. Vous allez dans Eurostat et vous voyez que l'Europe est légèrement excédentaire par rapport aux États-Unis. Si vous prenez l'équivalent américain, vous verrez que les États-Unis sont largement excédentaires par rapport à l'Europe ! Les chercheurs qui ont essayé de comprendre ce phénomène ont décomposé les flux. Au niveau des biens, les chiffres sont cohérents, c'est au niveau des services que le décalage est important. Si on décompose les flux de services, on remarque que le plus grand écart concerne les revenus d'investissement. Si on décompose l'Union européenne et qu'on regarde les flux avec chaque État membre, on remarque que le problème est au niveau des Pays-Bas. Il y a en fait des transferts artificiels de bénéfices d'entreprises américaines à partir des Pays-Bas vers les États-Unis mais qui ne sont pas déclarés. Les Pays-Bas sous-déclarent les sorties de capitaux vers les États-Unis, ce qui améliore notre position vis-à-vis d'eux et améliore artificiellement le solde de la balance courante. Ce sont ces statistiques-là de balance des paiements qu'on va retrouver dans tous les modèles. Il y a un gros problème de crédibilité au vu de ces pratiques qui ne sont pas prises en compte

par les économistes. Pourtant, établir des statistiques qui reflètent le fonctionnement réel des économies devrait être un préalable à toute analyse sur le sujet !

N'est-on pas d'ailleurs totalement à côté du sujet quand on parle de « libre-échange » ? Ne réutilisons-nous pas une grille de lecture totalement inadaptée par l'emploi de ce terme pour qualifier les accords de commerce ?

Les accords de commerce ne sont pas des accords de libre-échange mais de protectionnisme organisé. Quand on négocie, les Japonais ou les Coréens du Sud nous disent « Vous n'avez pas le droit de rentrer dans notre modèle agricole avant vingt-cinq ans, en échange je ne rentrerai pas dans une certaine filière avant quinze ans ». On les a appelés « accords de libre-échange » car, entre les années 1950 et 1990, il était question de baisser les barrières douanières et de faciliter les échanges commerciaux au sens importations/exportations. C'est devenu tout autre chose, des accords d'ouverture ou de protection réciproque de certains marchés, ainsi que des accords en matière d'investissement et de normes. La dénomination « accords de libre-échange » induit donc tout à fait en erreur. Sur tout cela, le discours savant et le débat public sont assez à la traîne, à part quelques exceptions comme Rodrik, qui essaye d'intégrer ces dimensions.

Comment les médias traitent de ce type de questions ? Quel est le profil des journalistes qui s'y intéressent ?

Les journalistes traitent les sujets au moment où ils font l'actualité, au moment où les gens qui peuvent avoir de l'influence sur la marche de l'économie prennent des positions. Quand on parle de Trump qui casse les chaînes de valeur des puces chinoises, on parle de guerre économique et on va s'intéresser aux échanges de puces dans les stratégies des multinationales chinoises et américaines, par exemple.

Pour trouver des informations sur ces sujets, Internet nous donne accès à une multitude de travaux universitaires. C'est ce qui nous permet à *Alternatives Économiques* d'avoir une valeur ajoutée par rapport aux grands médias qui peuvent avoir accès à tel ou tel ministre et être au courant des enjeux cachés de tel ou tel affrontement politique. Dans des quotidiens comme *Les Échos*, on peut aussi trouver des analyses fondées sur des travaux académiques, mais cela reste occasionnel et rare dans le paysage médiatique. Ce qui est surtout très important pour nous, c'est le travail sur les données ; on sort depuis trente ans un hors-série *Les Chiffres de l'économie*, avec des graphiques, des tableaux, des statistiques. Les données que nous utilisons sont généralement gratuites, mais certains chercheurs peuvent nous en fournir. C'est très important pour nous de mettre ces statistiques sur notre site Internet, afin d'ancrer le débat public dans le plus de faits possible. Quand on voit de grandes affirmations qui sortent dans l'actualité, la première chose que l'on fait est de chercher des informations dans les bases de données disponibles, nationales et internationales, pour essayer de trouver ou de construire la statistique qui éclaire le débat, et on trouve généralement que c'est plus compliqué qu'on ne le pense. Puis on consulte des spécialistes pour expliquer tout cela. On peut aussi apporter notre expertise – je travaille depuis vingt-cinq ans sur les paradis fiscaux et la réglementation financière et suis de près des papiers techniques de la Banque des règlements internationaux (BRI). L'objectif est qu'à la fin le lecteur se dise « Que je sois d'accord ou pas avec la conclusion de l'article, j'ai compris les raisonnements économiques qui sont en jeu. La prochaine fois que je serai confronté à ce sujet, je pourrai me faire mon propre avis ». C'est à cela que servent les statistiques que nous utilisons. Notre objet n'est pas de faire de l'analyse économique mais d'expliquer comment les mécanismes fonctionnent à travers les cas précis que nous fournit l'actualité. *Alternatives Économiques* est à l'interface entre le monde universitaire et les acteurs de l'économie, en essayant de clarifier le plus possible les faits et les mécanismes en jeu afin de fournir aux lecteurs les outils d'un débat démocratique informé.

Tiphaine Colin, professeure de SES et membre du bureau national de l'ApSES

Vous êtes professeure de sciences économiques et sociales au lycée, comment décririez-vous cette matière ?

Les SES sont au cœur de la filière ES, au lycée général, avec 5 heures de cours par semaine en première et terminale et 6 heures 30 si les élèves les prennent en spécialité. Une initiation aux SES peut être choisie par les élèves en seconde. C'est un enseignement qui cherche dès son origine en 1966 à combiner les grilles de lecture de l'économie et de la sociologie pour permettre aux élèves d'analyser de grandes questions comme la mondialisation, les inégalités, la mobilité sociale, les défis environnementaux ou la nature de l'ordre politique. Le but est de donner les clés essentielles de compréhension du monde à celles et ceux qui deviendront plus tard des citoyens.

Comment vous diriez-vous qu'a évolué la manière d'enseigner le commerce international au lycée ?

De mémoire, l'enseignement du commerce international a relativement peu changé jusqu'à maintenant, où il est question de faire de nouveaux programmes assez différents à l'occasion de la réforme du lycée.

Avant de s'y intéresser, les élèves passent beaucoup de temps en première sur le thème de la concurrence et apprennent des concepts tels que le gain à l'échange ou étudient les avantages à l'amélioration de la concurrence sur un marché à travers des études de cas sur les politiques européennes. Il est donc assez naturel que les élèves comme les professeurs abordent la question des accords de commerce avant tout comme une question d'ouverture des marchés aux acteurs extérieurs, avec tous les avantages et inconvénients que cela peut poser. D'ailleurs, le thème du commerce précède celui de l'Union européenne et permet l'introduction de la notion de marché commun.

Pour donner une idée de l'importance de ce thème dans la formation de nos élèves, nous avons trois grands chapitres à aborder en SES en terminale : croissance, mondialisation et développement durable. Le commerce occupe la moitié du chapitre sur la mondialisation, soit deux ou trois semaines, et est abordé par la question « Quels sont les fondements du commerce international et de l'internationalisation de la production ? » Les théories traditionnelles, principalement Smith et Ricardo, donnent des éléments de réponse à cette question, et beaucoup d'importance est donnée à la notion d'avantage comparatif comme explication de la nature des relations commerciales. Les études de cas que nous voyons avec les élèves sont l'occasion de mobiliser cette notion, et nous accordons aussi beaucoup d'importance aux limites de ces théories. On pense là bien sûr à la question très classique des inégalités générées par le commerce, mais aussi aux questions moins souvent abordées de chômage ou d'abaissement des normes sanitaires et environnementales. Aussi, on invite nos élèves à prendre du recul sur ces théories et à s'interroger sur la nature construite des avantages comparatifs (notamment grâce à certaines politiques publiques) ou aux possibilités de mauvaises spécialisations. Enfin, nous n'hésitons pas à leur parler des nouvelles théories du commerce international car elles apportent beaucoup de nuance aux discours classiques, bien qu'elles ne soient pas au programme.

Au-delà du seul débat de théorie économique, on présente les motivations, avantages et limites d'une politique commerciale protectionniste, qui n'exclut pas les politiques libre-échangistes mais peut se combiner à celles-ci. Quitter cette opposition binaire entre libre-échange et protectionnisme est plus fidèle à la réalité et donne de la nuance : comme on le sait, les pays développés ont assez peu de droits de douane sur les produits manufacturés mais protègent beaucoup leur agriculture.

L'essentiel de ce qu'on veut transmettre est une connaissance du débat entre libre-échange et protectionnisme et de leurs positions. Les élèves doivent ensuite être capables de ramener des cas concrets ou l'actualité à ce débat pour mener une analyse économique.

Quelle place occupent les accords de commerce dans cet enseignement ?

Ce n'est pas inscrit au programme. Cela peut faire éventuellement l'objet d'activités, de débats ou travaux de recherche documentaire mais c'est difficile de faire plus. Nous sommes très contraints par

le calendrier et la tenue du programme et il est difficile de trouver du temps pour cela, ce qui est très regrettable. Pour ma part, j'ai eu l'occasion de mentionner à mes élèves les avantages recherchés dans le Ceta et j'ai pu organiser un petit travail de recherche en groupe à partir de la presse pour le mettre en relation avec le débat entre protectionnisme et libre-échange.

On voit que la question des accords de commerce a pu devenir très politique dans le débat public, est-ce que ça mobilise les élèves ?

L'intérêt pour les questions politiques, la manière de le manifester et les questions sur lesquelles on le porte sont très influencés par le milieu social, les choses sont donc sûrement différentes selon les lycées. Mes élèves sont d'origine relativement mixte (ce qui est rare) et ne semblent pas avoir un intérêt particulier pour ces questions avant que le cours soit donné. Ils ne savent pas ce que sont les traités de libre-échange comme le Ceta et le Tafta et n'ont pas très spontanément des questions là-dessus. Les inquiétudes qu'ils peuvent avoir à propos du chômage ne sont, par exemple, pas mises en lien avec la concurrence internationale, ce qui peut sembler étonnant par rapport à il y a quelques dizaines d'années. En revanche, ils savent que Donald Trump, Marine Le Pen et, dans une moindre mesure, Jean-Luc Mélenchon sont des personnalités associées au protectionnisme.

Il faut savoir que la notion d'avantage comparatif reste très théorique et est difficilement liée aux enjeux du quotidien pour les élèves. Notre enseignement vise à montrer l'importance de tels concepts mais cela suscite moins de débats que d'autres thèmes. Cela ne les empêche pas d'être à l'aise et de privilégier en examen une dissertation sur le commerce à des exercices plus guidés, ce qui montre que ça peut les intéresser mais pas de la même manière que ce qu'ils considèrent plus comme des débats de société.

L'Apes³³ s'inquiète beaucoup de la réforme du lycée et des nouveaux programmes de SES. Quelles seraient les conséquences sur l'enseignement des questions commerciales à votre avis ?

Avant toute chose, il faut savoir que les programmes sont encore en préparation et seront mis en place en 2020. Ce que je vous dis là reflète donc l'état actuel du débat et le résultat des échanges que nous avons pu avoir avec l'organe chargé de concevoir les programmes.

Les SES sont depuis leur création un enseignement à vocation pluraliste, c'est-à-dire qui mobilise différentes disciplines et écoles de pensée pour traiter des faits sociaux. On donne aussi une attention très particulière à l'origine des théories elles-mêmes, leur contexte et partis pris idéologiques. C'est un point qui intéresse particulièrement les élèves et leur permet de prendre du recul sur ce qu'ils apprennent pour faire preuve d'esprit critique et de rigueur intellectuelle. On devrait se rappeler, surtout en ces temps, combien cela est essentiel pour former des citoyens. Les divergences ne sont donc pas tant sur le fond que sur la manière d'enseigner les SES. Il y a un projet de séparation plus marquée entre sociologie et économie qui fait du lycée l'antichambre de l'université, en particulier des enseignements de sciences économiques, plus théoriques, formalisés et que ne connaîtront qu'une faible proportion de mes élèves. Cela signifie que, pour comprendre les accords de commerce, on va mettre en avant des concepts qui n'ont véritablement d'intérêt que pris dans la théorie économique qui les englobe. Par exemple, un des enjeux du nouveau programme sera de montrer que « la concurrence augmente le surplus du consommateur ». Pris hors de leur cadre général, ces concepts ajoutent un niveau de technique et d'abstraction dont l'intérêt n'est pas évident. Cela se prête par exemple beaucoup moins aux études de cas, qui sont un passage essentiel pour les élèves et permettent un aller-retour constant entre la théorie et les faits.

Dans le programme que nous avons nous-même proposé, les thèses sur le commerce ne changent pas mais l'approche est différente ; nous pensons qu'il faudrait plus parler aux élèves de l'OMC, des effets sur l'emploi et la concurrence fiscale ou sociale du libre-échange, ou encore de la question des normes sanitaires et environnementales.

Mathilde Dupré, co-directrice de l'Institut Veblen

Que faut-il comprendre dans le terme "accord de commerce de 2^e génération" ? Est-ce que ce sont des accords de libre-échange ?

Dans le jargon de la Commission européenne et de ses partenaires commerciaux il est en général question d'accords de libre-échange, même si les qualifications peuvent varier selon les partenaires, leur taille et leur architecture (accords d'association, accords de partenariat, accord économique et commercial, etc.). Sur les accords larges, on a un certain nombre de secteurs dans lesquels on encourage les échanges, comme l'agriculture, les biens, les services. À tout cela s'ajoutent des règles d'ouverture des marchés publics, de protection de la propriété intellectuelle ainsi que des normes techniques et sanitaires. Comme on a déjà beaucoup baissé les droits de douane dans les accords multilatéraux et bilatéraux précédents, ce qui est propre aux accords dits de nouvelle génération est un objectif d'abaissement des barrières non-tarifaires. On négocie donc sur les normes, les propriétés des produits, mais aussi sur les normes sociales, environnementales et sanitaires. C'est l'une des raisons pour lesquelles on arrive à des questions de plus en plus sensibles.

C'est cela qu'on entend par « coopération réglementaire » ?

Pas exactement, mais c'est lié. La coopération réglementaire est un mécanisme qui permet de rendre les accords « vivants ». Il y a déjà ce qu'on négocie au début avec différents chapitres ; par exemple, dans le TTIP, il devait y avoir un chapitre sur le secteur automobile, un chapitre sur le secteur textile et un autre sur le pharmaceutique. On rentre alors dans le détail d'un certain nombre de règles qu'on essaye de rapprocher pour simplifier la vie aux exportateurs : voir si on autorise les instances d'évaluation de conformité d'une partie à regarder, si les normes de l'autre sont respectées et si on fait confiance aux mécanismes de certification des autres pays pour avoir un processus unique. Ce sont des choses que l'on négocie au moment où on fait l'accord. Mais, dans le cadre de la coopération réglementaire, on va un cran plus loin car on met en place des mécanismes de dialogue pour continuer à discuter et à approfondir l'accord après son adoption. Cela veut dire qu'on s'autorise à continuer à travailler sur le rapprochement des normes à la fois pour que les normes existantes convergent et que les nouvelles normes puissent faire l'objet d'une discussion préalable avec nos partenaires commerciaux afin de limiter leur impact sur le commerce. On s'engage ainsi à prévenir nos partenaires qu'on va produire une nouvelle norme sur un sujet spécifique et on leur donne des moyens pour réagir avant que la norme ne soit définie et démocratiquement adoptée selon le processus législatif normal.

Par exemple, si la France ou l'UE choisissent de mettre fin à l'autorisation d'utiliser du glyphosate, nous nous sommes engagés à prévenir le Canada et lui offrir la possibilité de réagir. Il peut demander des études d'impact supplémentaires, demander aux décideurs d'analyser différents scénarios réglementaires et de retenir ceux qui ont l'impact le moins négatif sur le commerce. Si, malgré le processus de coopération réglementaire, il n'est pas possible de se mettre d'accord avec le Canada, celui-ci peut recourir dans un second temps à un mécanisme de règlement des différends interétatiques soit au niveau de l'instance prévue par le Ceta, soit à l'OMC. Un panel d'experts est alors convoqué et doit déterminer si cette interdiction est une barrière déguisée au commerce et constitue un préjudice pour le Canada, en contradiction avec les engagements pris par l'UE dans l'accord, avec éventuellement des compensations commerciales à la clé. En parallèle le volet « protection des investissements », qui n'est pas encore en vigueur, pourrait amener à l'avenir des investisseurs à porter plainte aussi contre l'UE ou les États membres à travers un mécanisme de règlement de différends spécifique.

Tous les accords prévoient des mécanismes de coopération réglementaire, de règlement des différends et de protection des investissements ?

C'est plus compliqué que ça. Pendant longtemps, la politique en matière d'investissement est restée une compétence des États. Ce n'est que depuis le traité de Lisbonne que l'UE a récupéré la compétence en matière d'investissements directs à l'étranger, d'où l'existence d'accords spécifiques de protection des investissements entre des États membres et des États tiers. Les investissements de portefeuille continuent d'être de la compétence des États membres. L'intégration de ce volet aux accords de commerce est donc relativement nouvelle et sujette à controverses. Par exemple, le Ceta combine

ensemble les deux dimensions (commerce et investissement) et doit donc être voté à la fois par le Parlement européen et les parlements nationaux. Le volet investissement remplace les anciens accords qui existaient entre certains États membres et le Canada en la matière. Cependant, les règles européennes en matière de répartition des compétences sur ces sujets étaient tellement peu claires au moment des négociations sur le TTIP et le Ceta que la cour de Justice de l'UE (CJUE) a été saisie pour préciser ce qui relève de la compétence nationale ou communautaire. La Commission espérait que les accords mixtes comme le Ceta puissent n'être votés qu'au Parlement européen. La CJUE a considéré que cet accord mélange les compétences et demande donc une ratification à la fois par le Conseil et le Parlement européen mais aussi les parlements nationaux. Certes, l'investissement n'est plus qu'en partie réglementé par les États, mais la CJUE a jugé que le volet investissement devait tout de même passer par les parlements nationaux dans la mesure où cela impacte le fonctionnement de la justice dans les États membres. La Commission a été très contrariée par ce jugement. Elle a donc décidé de traiter les deux volets (commerce et investissement) séparément. Dans l'accord avec le Japon (le Jefta), on a donc un accord commercial déjà adopté et un accord sur les investissements encore en cours de négociation. Dans celui avec Singapour, qui avait été initialement négocié en un bloc, on a coupé en deux le texte pour étudier les deux volets séparément, avec une entrée en vigueur de l'accord de commerce dès qu'il y a eu un vote au Parlement européen alors qu'il faudra attendre la ratification des parlements nationaux pour le second volet. Cette séparation est un moyen pour la Commission d'éviter des délais d'entrée en vigueur jugés trop longs, tout en respectant la procédure.

Sur les aspects de coopération réglementaire, le format peut changer selon les cas. Il n'existe pas dans l'accord avec Singapour en tant que tel par exemple, contrairement au Ceta et au Jefta. Les périmètres des différents accords peuvent donc varier.

Sur le fond, est-ce que ces deux volets ne suivent pas le même principe, à savoir la protection des entrepreneurs des effets de changements réglementaires ? Est-ce que sans protection des investissements les accords de commerce auraient une logique tout à fait différente ?

L'aspect commerce vise à faciliter les échanges alors que le second volet cherche à promouvoir et à attirer les investissements étrangers. On peut donc tout à fait séparer les deux sur le fond, ce qui a longtemps été fait. Mais les deux participent d'une même logique dans le sens où on cherche à augmenter les interactions en considérant que cela va contribuer à la croissance. En effet, la Commission pense qu'une grande partie de la croissance mondiale se fera hors de nos frontières et que ces accords permettent d'en bénéficier.

Cependant, tant les études d'impact produites à la demande de la Commission que les études alternatives peinent à mettre en évidence des gains significatifs en termes de croissance. On a au mieux, avec des modèles très optimistes, des effets positifs très faibles, au pire négatifs avec d'autres méthodologies. De fait, les justifications économiques de la politique commerciale sont très fragiles et fortement contestées.

Quant aux mécanismes de coopération réglementaire et de règlement des différends entre investisseurs et États, il s'agit de dispositions qui ont été fortement poussées par les lobbies des différents secteurs d'activités (notamment l'industrie financière, l'agro-industrie ou le secteur énergétique) dans l'agenda des différentes négociations et qui n'ont plus grand-chose à voir avec le libre-échange. Ces dispositifs donnent un droit de regard au secteur privé sur les politiques publiques en préparation et une forme d'assurance pour se prémunir des évolutions réglementaires que l'universitaire canadien Gus Van Harten assimile à une forme d'« assurance contre la démocratie ».

Et qu'en est-il des normes environnementales, sociales et sanitaires ?

Il y a des déclarations générales dans les textes des accords contre les pratiques de dumping social et environnemental, c'est-à-dire l'abaissement de normes pour générer un avantage commercial. Ces engagements restent très vagues et il n'existe pas de mécanisme pour les mettre en œuvre réellement. On observe dans la réalité une mise en compétition des États, des réglementations, des modèles sociaux et agricoles. L'impact des accords peut donc être très important car ils créent de nouveaux obstacles pour l'instauration de politiques publiques ambitieuses dans les domaines environnementaux, sociaux ou sanitaires. Toutes les mesures à mettre en place pour mener une transition écologique et sociale peuvent ainsi être contestées par les producteurs comme des normes

qui pénalisent les industries des pays tiers. Et, en l'absence de clauses miroirs ou de garanties pour exiger que les produits qui entrent sur le marché européen répondent aux mêmes standards sociaux et environnementaux que la production nationale, ces accords contribuent de fait à un nivellement vers le bas.

Il y a bien des chapitres « développement durable » depuis l'accord entre l'UE et la Corée en 2011, qui peuvent contenir un chapitre environnemental et/ou social selon les accords, mais leur contenu reste très imprécis et fait référence à des engagements internationaux déjà pris par les parties, comme l'Accord de Paris ou les conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail (OIT). Ces chapitres n'ont donc pas de véritable déclinaison opérationnelle et ne sont pas contraignants dans la mesure où le non-respect d'un engagement social ou environnemental ne peut amener à une procédure de règlement des différends entre États, contrairement aux autres dispositions des accords. Il y a bien un dispositif de mise en œuvre, mais qui est très souple : en cas d'infractions répétées et graves à des engagements de développement durable, un mécanisme de dialogue peut être déclenché, qui peut éventuellement aboutir à l'élaboration d'un rapport par un panel d'experts, avec des recommandations. Il n'y a pas grand-chose de plus concret ensuite, aucune sanction commerciale par exemple, si elles ne sont pas mises en œuvre. L'UE a, par exemple, alerté au sujet des violations du droit syndical en Corée, avant l'adoption de l'accord, ce qui n'a pas empêché sa mise en œuvre. Les partenaires sociaux ont rapidement fait remonter des faits graves à la Commission, qui a refusé d'agir, y compris après une résolution du Parlement européen. Dans son rapport sur la mise en œuvre de l'accord, la Commission concluait qu'il fonctionnait très bien, sans mentionner les aspects sociaux. Et il a fallu une longue bataille avant que celle-ci ne décide enfin de déclencher une procédure pour non-respect des chapitres développement durable

Et de toute façon, les chapitres « développement durable » reposent sur des conventions que les pays tiers ont déjà signées, comme l'Accord de Paris et les conventions fondamentales de l'OIT, n'est-ce pas ?

Pas forcément, il y a plus de 200 conventions de l'OIT, dont 8 considérées comme fondamentales, qui vont des questions syndicales au temps de travail, au travail forcé, etc. Des pays comme le Japon, Singapour et les États-Unis ne les ont pas toutes ratifiées. On s'accommode de cette situation avec des formulations très vagues dans les accords de commerce avec, par exemple, dans le cas du Japon, des engagements à « aller dans le sens des dispositions prévues par l'OIT que le pays tiers n'a pas encore signées », sans aucun mécanisme de conditionnalité réelle.

À l'échelle internationale, on a d'un côté un droit du commerce et de protection des investissements très fort, avec des clauses contraignantes de l'OMC et des mécanismes de sanctions très efficaces, et pour tout ce qui relève des normes sociales, environnementales et fiscales, cela reste très peu contraignant. L'Accord de Paris sur le climat ne prévoit par exemple aucun mécanisme de sanction en cas de non-respect.

La politique commerciale et l'accès au marché européen pourraient être utilisés comme leviers politiques pour promouvoir la mise en œuvre concrète des normes sociales et environnementales. Grâce aux pressions de la société civile, la commissaire européenne au commerce Cecilia Malmström s'est engagée en février 2018 à faire référence à l'Accord de Paris dans tous les accords de commerce, ce qui revient en quelque sorte à ne plus signer d'accords avec des pays refusant d'appliquer l'Accord de Paris. C'est un premier pas, même si la portée de cet engagement reste marginale : cela devait permettre d'exclure a priori les États-Unis, qui ont fait savoir leur souhait de sortir de l'Accord de Paris, et en ce qui concerne le Mercosur, cela devrait pousser le Brésil à ne pas sortir de l'Accord. Sans pour autant le contraindre à l'appliquer de manière sérieuse non plus. Cet engagement n'a donc aucune portée pour les pays signataires de l'Accord de Paris mais qui ne respectent pas les trajectoires carbone sur lesquelles ils se sont engagés et pour lesquels on aurait pu prévoir par exemple des sanctions commerciales. Cela signifie juste qu'on ne compte pas donner de nouveaux avantages commerciaux via un accord de commerce aux pays les plus récalcitrants de la communauté internationale. Et, de toute manière, on a bien vu avec la reprise des négociations avec les États-Unis que ce n'est pas vraiment une ligne rouge dans les faits. La Commission a tenté de jouer sur les mots en considérant que l'Accord de Paris n'a pas à être cité dans des traités de commerce de portée limitée comme avec les États-Unis, qui concernent uniquement les biens et les règles de conformité. La

France a symboliquement voté au Conseil de l'UE contre l'octroi de ces nouveaux mandats de négociations à la Commission. Mais ce vote est purement symbolique dans la mesure où cela n'a eu aucune conséquence sur l'approbation des mandats au Conseil. D'autant que la France n'a visiblement pas cherché des alliés au niveau européen pour trouver une minorité de blocage.

On observe de fait des positions totalement contradictoires en matière de politique commerciale : le gouvernement précédent avait commencé par essayer d'encourager des négociations les plus rapides possibles avec les États-Unis pour éviter les pressions de la société civile en 2014, pour ensuite les abandonner en 2016, à cause de la levée de boucliers dans la société civile. Mais cela ne l'a pas empêché d'approuver le Ceta au Conseil, une position difficile à justifier tant le Ceta et le TTIP sont proches. Emmanuel Macron avait ensuite promis pendant la campagne de réunir une commission d'experts (cf. la commission Schubert) pour analyser les impacts environnementaux et sanitaires de l'accord en réponse aux inquiétudes vis-à-vis du Ceta. Les experts mobilisés ont confirmé un certain nombre de risques mis en avant par la société civile. Le gouvernement a alors refusé de suspendre l'application provisoire du Ceta mais organisé un processus de consultation pour élaborer un plan d'action sur le Ceta et la politique commerciale. Certaines propositions de la société civile (essentiellement les moins ambitieuses) ont été reprises dans ce plan. Ce plan d'action est accompagné d'un discours assez contradictoire : le gouvernement appelle à réformer les nouveaux accords de commerce, inclure l'Accord de Paris ou le respect du principe de précaution et rendre les chapitres « développement durable » contraignants tout en acceptant de ratifier le Ceta. Les parlementaires de la majorité eux-mêmes ont annoncé leur souhait de ratifier le Ceta et ne donnent ainsi aucun levier politique pour mettre en œuvre ce plan d'action. C'est une stratégie perdante qui a été jouée, et il aurait été plus cohérent de suspendre l'application provisoire de l'accord avec le Canada pour revenir à la table des négociations afin d'y intégrer les recommandations concrètes du rapport Schubert. Certes, on pouvait dire qu'il est difficile de relancer un tel processus à ce stade, mais c'est mal connaître les négociations commerciales : les négociations avec le Canada étaient censées être terminées en 2014, puis elles ont été rouvertes en 2016 avec la modification du mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États. Et le blocage de la Wallonie a à nouveau ouvert des discussions avec l'écriture d'un instrument interprétatif conjoint. C'est donc clairement la responsabilité du gouvernement français de ne pas avoir saisi cette opportunité.

En dépit de tous ces événements, la Commission européenne continue de présenter le Ceta comme un accord exemplaire et construit les traités avec le Japon, la Nouvelle-Zélande et l'Australie sur ce modèle. Un de leurs arguments est la proximité du Canada avec l'UE, en matière de normes et de standards. La Commission promeut aussi l'existence d'un chapitre « développement durable » et surtout les avantages concédés par le Canada sur les intérêts offensifs des entreprises européennes : l'ouverture des marchés publics canadiens, la reconnaissance d'un certain nombre d'indications géographiques protégées, etc.

Si les accords de commerce bilatéraux visent avant tout à promouvoir les intérêts offensifs des industries domestiques, reste-t-on dans un cadre de réciprocité et de multilatéralisme équilibré et créateur de paix ?

La position générale de l'Union européenne est en théorie de favoriser le multilatéralisme, mais cela est loin d'être évident. En pratique, la multiplication des accords de commerce et l'empilement des règles bilatérales peut avoir des impacts contre-productifs sur le commerce mondial avec de forts effets de diversion. Tout cela crée une sorte de course sans fin, où la signature d'un accord bilatéral invite d'autres pays à faire de même pour bénéficier des meilleurs avantages commerciaux ; le Partenariat Transpacifique a, par exemple, justifié le Jefta.

Avec le Canada, on avait vraiment l'opportunité de faire un accord qui réponde aux préoccupations sociales et environnementales des citoyens dans la mesure où les citoyens canadiens se sentent également concernés par ces questions. C'était une véritable fenêtre d'opportunité pour l'Union européenne, et on a finalement été peu exigeants au regard même des pratiques habituelles du Canada ! Par exemple, le Canada a des chapitres « développement durable » contraignants avec ses autres partenaires commerciaux mais pas avec l'UE. Ici, c'est donc clairement la Commission qui n'a pas voulu retenir les pratiques du mieux-disant.

Pour revenir sur la question du multilatéralisme, les artisans de la politique commerciale actuelle disent souvent que la multiplication d'accords bilatéraux va permettre de diffuser un certain nombre de règles et de standards qui faciliteront un redémarrage des négociations multilatérales, au point mort à l'OMC. Il faut se souvenir que le blocage au niveau multilatéral est lié à l'opposition des pays en développement au sein de l'OMC dans le cadre du cycle de Doha, qui jugent que le commerce ne sert pas assez le développement et que les pays riches n'ont pas respecté leurs engagements. Ils demandent notamment des règles du jeu plus équitables en matière agricole comme l'arrêt des subventions indirectes à l'exportation au Nord, la possibilité de pouvoir constituer des stocks et de réserves pour limiter la volatilité des prix agricoles, des règles sur la propriété intellectuelle pour favoriser les transferts de technologie, etc. Les pays du Nord, frustrés de ne pas avancer sur leurs propres priorités (l'ouverture des services, l'allongement de la protection de la propriété intellectuelle, le e-commerce, etc.) ont de leur côté pu imposer leurs exigences par la voie détournée des accords bilatéraux, dans lesquels les rapports de force leur sont bien plus favorables. Encore une fois, difficile de parler ici de multilatéralisme.

À ces aspects-là s'ajoutent des dimensions géopolitiques peu présentes dans les discours classiques sur le libre-échange, qui se limitent à évoquer la paix et la croissance. Le Ceta et le TTIP s'inscrivent par exemple dans une stratégie de sortie de la dépendance énergétique vis-à-vis de la Russie. De même, les négociations transatlantiques participaient d'une stratégie d'encercllement de la Chine par les États-Unis, avec leur pendant (le projet d'accord transpacifique, qu'ils ont depuis refusé de ratifier), en réponse au projet d'accord commercial de Pékin avec ses voisins, ce qui contribue à une forme de fragmentation de l'espace économique. Cette dimension géopolitique a été invoquée par la Commission lorsqu'elle répond aux critiques du Ceta. Selon elle, le ralentissement ou l'échec des négociations aurait pu mener à un affaiblissement de l'UE et de sa capacité à nouer des accords commerciaux, y compris avec ses partenaires économiques et politiques les plus proches.

Le mécanisme de protection des investissements (appelé aussi tribunaux d'arbitrage investisseurs-Etats) prévu par le Ceta a été modifié suite aux critiques. À quoi ressemble-t-il maintenant ?

Pour commencer, il n'y a jamais eu de réel débat sur l'intérêt d'introduire un tel mécanisme dans le Ceta, a fortiori entre pays de l'OCDE qui respectent l'État de droit et dont les institutions judiciaires fonctionnent bien. Même l'étude d'impact sur le développement durable (Sustainability Impact Assessment) commandée par la Commission européenne sur le Ceta a conclu à son inutilité ! Cela donne une idée de la mesure avec laquelle on s'intéresse aux études d'impact, soit dit en passant, surtout que la commission Schubert a tiré la même conclusion. Ces avis ont visiblement peu pesé face aux revendications du secteur privé. Le ministre du Commerce du gouvernement précédent est allé jusqu'à avancer que le Canada voulait un tel mécanisme parce que certains pays de l'Est appartenant à l'UE ne seraient pas suffisamment dignes de confiance, et que les entreprises françaises souhaitaient protéger leurs investissements au Canada.

Ensuite, la difficulté est que la réforme proposée par la Commission porte sur des aspects de procédure (c'est-à-dire sur le fonctionnement de ces tribunaux d'arbitrage : transparence accrue et création d'un mécanisme d'appel) et non sur les droits démesurés accordés aux investisseurs étrangers et les atteintes à la capacité des États de réguler qui en découlent.

On touche là à un véritable problème dans les négociations commerciales : l'absence de débat sur la pertinence même des outils et sur leur définition. Sur l'arbitrage d'investissement, certains de ses promoteurs en sont venus à dire que même si l'intérêt économique d'un tel mécanisme n'est pas démontré, son inclusion envoie un « signal » aux investisseurs et améliore leur moral et l'environnement général des affaires. Quand on arrive sur ce type d'arguments, il est difficile d'avoir un débat de qualité.

La manière dont les négociations sont conduites aggrave le problème : les États savent que les accords de commerce sont mal perçus par l'opinion et sont tentés de les faire passer en douce, en étant le moins transparents possible et en allant très vite. Or il faut du temps pour mobiliser l'expertise de la société civile. Pour ce faire, il faut l'associer aux négociations, il faut diffuser des informations sur le contenu des discussions, etc., sinon le débat n'est pas possible ! Les textes ne sont révélés qu'à la fin des

négociations à un moment où l'on refuse de toute façon de revenir sur des années entières de négociation (6 dans le cas du Ceta). La commission Schubert a pour sa part rendu son rapport après l'approbation de l'accord par le Conseil et le Parlement européen et quelques jours avant le début de l'application provisoire du texte. Tout cela laissait peu de place pour envisager d'apporter des modifications au texte. Tout laisse à penser que les négociateurs assument tout à fait que ces négociations ne sont pas menées dans l'intérêt général et qu'on ne cherche pas à réaliser les meilleurs accords possibles en visant le mieux-disant dans chaque domaine. D'où le fait que des changements dans la manière même de négocier modifieraient certainement complètement le contenu des accords. Aujourd'hui, c'est le secteur privé qui a un accès privilégié aux négociations et aux négociateurs, ce qui oriente les traités commerciaux vers leurs intérêts, au détriment des autres parties prenantes. On aurait tout intérêt à avoir des processus plus transparents et des mécanismes mobilisant à la fois les parlementaires et la société civile tout au long des discussions pour avoir un véritable contrôle démocratique de la politique commerciale.

Vers quoi évolueraient les accords de commerce si la société civile était écoutée ? Serait-ce une sortie de l'approche en termes de libre-échange ?

Je ne pense pas qu'il faut envisager la question ainsi, je m'explique. Si au sein du Ceta, on avait enlevé le mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États, changé la logique de la coopération réglementaire pour l'orienter vers un objectif de meilleure protection de la nature, des travailleurs et des consommateurs plutôt qu'une simple maximisation des échanges, le traité aurait été véritablement transformé, c'est sûr.

L'architecture des accords de commerce doit désormais être repensée pour laisser des marges de manœuvre aux États pour mener des politiques de transition écologique et sociale et avoir une approche plus sélective qui consiste à favoriser les échanges dans les secteurs bons pour l'environnement et discriminer les secteurs polluants.

On peut néanmoins s'interroger sur l'accueil que le secteur privé réserverait à de tels accords. Il y a un vrai enjeu de fond qui est celui de la finalité de la politique commerciale. On peut penser que le commerce est une fin en soi et qu'il générerait automatiquement de la croissance, qui serait automatiquement bonne pour l'environnement, la lutte contre les inégalités et le bien-être. Il y a derrière tout ce discours beaucoup d'hypothèses fragiles, et l'approche qui consiste à augmenter les flux pour augmenter les flux ignore totalement les impacts sociaux, sanitaires et environnementaux qu'elle engendre et ne peut intégrer à son cadre d'analyse. Pourtant, on négocie de plus en plus sur les règles et les obstacles non-tarifaires au commerce, c'est le cœur du sujet ! Le commerce est un instrument, et il faut définir collectivement ce qu'est un commerce au service de la société et se donner les moyens pour avoir une politique commerciale en accord avec ces principes. Mobiliser des experts d'horizons divers est une étape essentielle qui n'est toujours pas réellement franchie. Les accords de commerce énoncent des *règles commerciales*, ce sont des accords de *régulation* du commerce, la question est ensuite de savoir quelle logique suit cette régulation. C'est là qu'on voit qu'il faut dépasser les seules notions de libre-échange et de protectionnisme, comme si tout n'était qu'une question d'ouvrir plus ou moins un robinet et que la discussion devait se faire sur tel ou tel niveau d'ouverture. Il faut repenser les règles du commerce en fonction de la manière de produire et de consommer vers laquelle nous voulons aller, adapter les échanges à ce modèle. Cela peut signifier moins d'échanges entre des pays distants et plus à l'échelle locale ou régionale, plus sur certains biens et services et moins dans d'autres secteurs en fonction de leurs impacts environnementaux et sociaux. On voit là qu'il est essentiel de mobiliser d'autres critères que ceux binaires de l'ouverture ou la fermeture, et développer des indicateurs adaptés.

C'est pourquoi, il faut dissiper un grand malentendu sur toutes ces questions commerciales. On parle d'accords de « libre-échange » comme si tout cela consistait en une suppression des règles qui font obstacle au commerce alors que ce n'est pas le cas. Ces accords créent aussi plein de règles et d'instances au profit de certains acteurs économiques (définition de règles d'origine complexes, allongement de la durée de protection des brevets, protection des investissements, etc.) ! C'est pour cela que je me refuse à utiliser le terme de « libre-échange », il contribue à focaliser le débat sur de véritables écueils. Enfin, le commerce est depuis trop longtemps pensé comme un enjeu séparé des

autres dimensions du fonctionnement d'une économie alors que les accords de commerce ont un impact certain sur nos politiques publiques. Le débat est d'emblée très mal posé.

Mariano Fandos, secrétaire confédéral CFDT, service International Europe

Comment faites-vous pour suivre les négociations commerciales et contribuer au débat ?

On a une économiste qui travaille avec nous sur ces sujets. La confédération est organisée en différents services, je fais partie du service « International Europe » et suis en charge d'un certain nombre de dossiers européens et du suivi des Amériques et c'est par ce biais que j'ai été amené à m'intéresser aux négociations du Ceta, du TTIP et de l'accord UE-Mercosur. L'approche est toujours d'intégrer les normes sociales et environnementales dans les accords commerciaux, quel que soit l'accord de commerce (AC).

Nous avons au sein de la CFDT un groupe de travail qui vise à élaborer une position commune à partir des revendications de nos fédérations. Il y a un responsable des relations internationales et un responsable des questions économiques, qui mobilisent des experts sur des aspects spécifiques. Nous faisons une veille sur l'actualité et participons aux comités interministériels de suivi des accords commerciaux, où il y a le ministère de l'Environnement et celui chargé du commerce extérieur. D'ailleurs, il n'y a pas d'inclusion du ministère du Travail dans le processus, et cela fait partie de nos revendications. Au niveau européen, nous sommes membres de la Confédération européenne des syndicats (CES) et participons à des groupes de travail sur des sujets qui portent notamment sur les questions de commerce et développement. Par ce biais-là, on rencontre des responsables des institutions européennes comme des membres de la DG⁵⁴ Trade et ceux qui rédigent le volet « développement durable » des accords commerciaux. Nous participons aussi aux Domestic Advisory Groups (DAG), qui réunissent les parties prenantes (syndicats de travailleurs, patronaux et ONG) pour suivre la mise en œuvre du chapitre développement durable d'un accord. On essaye d'élargir les thématiques des DAG à des dimensions plus générales de l'accord.

Comme je l'ai évoqué plus haut, la CES, créée dans les années 1970, permet aux syndicats de se réunir et d'échanger sur ces thématiques. Au niveau français, la CFDT et FO y sont depuis sa création, et la CGT a rejoint vers 1995 en même temps que l'Unsa. Cette confédération européenne de syndicats regroupe des traditions très différentes, et il n'est pas évident d'aboutir à une position commune. En effet, certaines organisations sont farouchement opposées aux accords de commerce, comme FO et la CGT, et les organisations de Belgique en général. L'Allemagne a une position ambiguë dans le sens où officiellement ils y sont opposés, peut-être pour des raisons d'opinion publique, mais font des propositions pour améliorer les accords. En effet, une position comme celle de la CFDT peut être mal comprise : nous ne nous opposons ni au commerce mondial, ni aux accords commerciaux, nos exigences portent sur l'amélioration des accords, en intégrant le contexte géopolitique. Dans le reste de l'Europe du Nord, on a beaucoup de défenseurs des accords de commerce, mais sans guère de nuances bien souvent, dans la mesure où ils ne sont pas très exigeants sur le contenu. Cela s'explique par le fait que ce sont souvent des petits pays, qui jouent la carte d'une insertion dans la mondialisation par la production de produits de qualité, et qui n'hésitent pas à sous-traiter ailleurs les productions de basse qualité. Pour eux, le commerce est donc bon pour le social. Aussi, le syndicalisme des pays du Nord est sur des logiques de négociation et de compromis, pas sur des logiques d'affrontement, comme on peut l'avoir dans les pays latins. Ce ne sont généralement pas des anciennes puissances industrielles, bien que des pays comme la Suède aient une forte histoire industrielle.

Quelle est votre position sur le sujet ? Comment la construisez-vous ?

Comme vous le voyez, notre position est dans un entre-deux parfois difficile à défendre. Nous voulons plus de transparence dans le processus de négociations, un suivi réel de l'application des normes sociales et environnementales, garantir aux États la capacité de réglementer et mettre en place des outils pour que les entreprises aient un comportement responsable. C'est la position de la CES et des Allemands que nous avons au fond ; c'est de reconnaître que, de toute manière, les accords commerciaux sont là et qu'il faut poser des exigences. Nous essayons de reprendre la culture syndicale du dialogue et du compromis des pays du Nord qui, pour nous, est synonyme de plus de conquêtes sociales, il suffit de voir l'état d'avancement de la protection sociale dans les pays du Nord. Le

54 Direction Générale au Commerce de la Commission Européenne

dialogue social, c'est aussi à double sens, il y a sûrement un patronat plus prêt à négocier au Nord qu'au Sud.

Le point de divergence qu'on a avec la Commission européenne est sur la possibilité d'émettre des sanctions sur des questions de normes sociales et environnementales, mesure soutenue par la CES, au prétexte que l'introduction d'éléments contraignants ferait faire marche arrière à l'accord. D'une manière générale, quand la CFDT participe à des négociations, on fait donc des compromis au sein de la CES, et il nous arrive de soutenir des accords qui ne sont pas forcément à la hauteur de nos attentes mais qu'on espère faire évoluer par la suite. C'est là qu'on a des divergences d'approche par rapport aux ONG ou aux politiques, qui se battent sur un texte juridique et souhaitent qu'il soit complètement bouclé, qu'il prévienne toutes les situations et qu'il soit parfaitement conforme à leurs exigences. On est d'accord sur le fait que, quand on se base sur un texte juridique, il s'agit d'être le plus rigoureux et le plus strict possible, mais en même temps la logique d'une négociation et d'un compromis est de sentir jusqu'où le rapport de force nous permet d'imposer des choses et ce que l'autre va accepter. De toute manière, le texte est amené à évoluer avec la réalité, en rapport avec une dynamique sociale que ne connaissent pas toujours les politiques et les ONG. On a l'impression que, pour eux, dès qu'on signe un texte, il sera inamovible alors que dans la réalité ce n'est jamais comme cela. Même si l'intégration de normes sociales et environnementales dans les accords de commerce est trop récente pour observer des modifications a posteriori des traités, on peut souligner que la Corée a été soumise à une procédure d'examen sur ses pratiques syndicales à travers le traité UE-Corée, et que le respect de l'Accord de Paris sur le climat a été ajouté au Ceta par une déclaration interprétative conjointe, donc contraignante. Bien sûr, il arrive qu'on ne puisse pas revenir dessus faute de rapport de force favorable, mais je dis ça pour souligner une divergence qu'on peut avoir avec d'autres acteurs.

En termes de stratégie, vous visez donc à intégrer ce qui peut l'être en amont et ensuite à faire évoluer le texte une fois qu'il est mis en application ?

Cela vient peut-être de notre habitude du travail au niveau de l'organisation internationale du travail (OIT). C'est une institution tripartite, il y a les États, les syndicats et les employeurs, au sein de laquelle on négocie des conventions. Le texte issu de la négociation n'est jamais parfait, il y a nécessairement des compromis à faire, et c'est d'ailleurs de plus en plus difficile de les atteindre. Ensuite, c'est dans la mise en œuvre de ces conventions qu'on essaye de mettre en place une jurisprudence qui améliore les choses, en n'hésitant pas à revenir sur la convention si on remarque que celle-ci a des carences. L'OIT n'a pas prévu de système de sanctions, et malgré cela, on a avancé depuis maintenant cent ans ! Quand certains exigent un système de sanctions dans les AC, la Commission fait remarquer que leur absence au sein de l'OIT n'a pas empêché de grands progrès, et il ne s'agit pas de faire le travail à la place de l'OIT. Leur réponse est un peu facile, parce que l'OIT est une organisation mondiale alors que là on est en bilatéral avec un système de sanctions pour le non-respect des normes commerciales. Les normes sociales et environnementales devraient faire partie des normes commerciales, sinon c'est de la concurrence déloyale et on fausse le commerce. On n'a pas encore réussi à faire valoir cette idée auprès de la Commission mais on continue à se battre. Par certains côtés, les Américains nous aident car ils ont prévu des mécanismes de sanction pour les questions sociales. Par exemple, ils ont imposé au Vietnam de créer des syndicats indépendants lors de l'accord US-Vietnam ainsi que la création d'un salaire minimum, avec des sanctions commerciales en cas de manquement. Ces leviers sont pour le meilleur et pour le pire : Trump fait pression sur le Mexique via des sanctions commerciales pour les questions migratoires. Après, il est difficile de démontrer auprès de la Commission que la répression syndicale puisse constituer un préjudice commercial. Pour nous, il ne devrait pas y avoir besoin de préjudice commercial pour déclencher des sanctions, on doit empêcher les pratiques nuisibles pour l'environnement et les droits humains.

On reste toujours dans une référence à la notion de concurrence déloyale ? Questionne-t-on la logique même d'un AC de libre-échange ?

Même si la dimension sociale et environnementale est bien plus large, il faut qu'au sein d'un AC on se batte sur les aspects commerciaux. On ne peut pas autoriser des accords qui tirent les normes vers le bas. Bien sûr, sur ce point-là, nous ne sommes pas d'accord avec les libéraux : eux considèrent que le libre-échange est un bien en soi et que les normes sociales et environnementales sont des avantages compétitifs qu'un pays peut se permettre d'avoir. Pour nous, ça ne peut pas être ça, un accord de

commerce doit être au service de l'économie, qui est elle-même au service de l'être humain. Il faut donc que les AC favorisent une économie durable et équitable et garantissent le respect des normes sociales et environnementales que leurs créateurs ont eux-mêmes inclus aux textes, ce qui est une victoire en soi. Il s'agit d'être cohérent. La Commission nous assure que ces normes peuvent être respectées sans avoir besoin d'aller jusqu'aux sanctions, avec des comités de suivi, des rapports, etc. Il y a tout de même des résultats : si les engagements ne sont pas respectés, on peut faire des rapports et faire émerger quelque chose dans le débat public. Par rapport à la Corée, il y a eu, par exemple, un rapport sur le non-respect des droits sociaux du pays, ce qui l'a mis mal à l'aise et a mené à la libération d'un syndicaliste injustement emprisonné. On peut dans un premier temps dialoguer avec le pays, et déclencher une sanction si on n'aboutit à rien. Le rapport de force se construit dans la durée et on ne ferait appel aux sanctions qu'en dernier recours, mais, bien sûr, avoir une épée de Damoclès rendrait les choses plus efficaces. Après, il faut tout de même noter que tous les accords contiennent un volet développement durable et des procédures de dialogue en cas de non-respect.

Sur la logique même des accords, nous pensons encore une fois que le commerce doit être au service de l'économie. Le développement est la priorité du commerce, donc s'il conduit à ruiner certaines activités, notamment agricoles, il faut mettre en place des protections. Toute la question est ensuite de savoir quelles protections on met en place, et il faut mettre en place un dialogue sectoriel pour avoir une réponse adaptée au cas par cas. Dans les évolutions nécessaires des AC, il y a aussi la question de l'intégration du coût du carbone, ce qui peut ralentir le commerce systématique à longue distance. Pour fabriquer des avions ou certaines voitures, des pièces peuvent traverser la Manche 40 fois ! Si le transport coûtait plus cher, certaines filières seraient rationalisées et cela permettrait à l'économie locale d'être plus cohérente. Le plus important, c'est de servir un développement équilibré et ce n'est pas toujours très présent dans les discussions : quand la Commission se félicite de voir notre balance commerciale devenir excédentaire avec nos partenaires, ce n'est pas bon signe en termes d'équité. Ce serait quand même un peu plus intéressant de savoir si l'AC a permis de développer l'ensemble des deux économies dans le bon sens ! Nous n'avons donc pas la même approche du commerce.

Quel rôle jouent les études d'impact dans l'élaboration de votre position ? Quels ont été les effets des AC sur les droits sociaux et l'emploi ?

Autant l'expertise officielle que la contre-expertise des ONG ne sont pas pertinentes. On a soit des travaux qui nous assurent qu'il n'y a aucune inquiétude à avoir, soit des études alarmistes. Au final, on ne sait pas sous quelles conditions ces accords permettent un développement équilibré. Nous n'avons pas les moyens non plus de mener nos propres études, alors on essaye de s'appuyer sur des travaux universitaires, en essayant de trouver des experts neutres. Il faut des gens critiques, mais la différence entre nous et les ONG, c'est qu'on est au cœur de l'activité économique, et le commerce a des points positifs par rapport au développement de l'emploi. On voit bien que certains secteurs seraient bien moins développés sans ouverture commerciale. En tout cas, pour mener des analyses, on trouve des choses intéressantes du côté de certains universitaires, ou l'institut Delors, avec lequel on travaille beaucoup car il a une vision équilibrée des AC.

En ce qui concerne l'effet des AC, je dirais qu'il n'est pas énorme. Les conditions de travail et son organisation sont surtout bouleversées par le changement technologique et c'est confirmé par les études d'impact, qu'elles soient à charge ou non, qui, en général, ne trouvent pas d'effets massifs des accords de commerce sur la croissance. C'est pour cela qu'on trouve parfois que les mobilisations massives sur ces sujets peuvent être un peu excessives. Il y a quand même des enjeux plus essentiels sur la mise en œuvre du progrès technologique. Après, il peut y avoir un impact dangereux du commerce sur les salaires car on échange avec des pays qui ont non seulement un coût de la vie inférieur au nôtre mais aussi des droits sociaux très peu développés, avec une répartition des gains de productivité très inégale. C'est justement l'objet des AC que d'améliorer cette situation, avec le chapitre développement durable. L'impact essentiel sur le travail est avec la Chine, et nous n'avons pas d'AC avec elle. On voit bien que le commerce existe même s'il n'y a pas d'accord, alors autant encadrer les choses et mettre en avant de bonnes pratiques.

Il existe un chapitre développement durable dans les AC, qui couvre les aspects sociaux et environnementaux. Comment expliquer que la défense des droits des travailleurs et travailleuses

soit relativement peu présente dans le débat autour des AC ? Plus largement, quelles sont vos revendications en matière d'AC ?

Quand on parle de développement durable, c'est aussi social. Ces chapitres dans les AC contiennent d'ailleurs les normes sociales, mais effectivement le mot peut être trompeur et fait penser à l'environnement. De fait, l'impact médiatique sur l'environnement est supérieur à l'impact social, c'est un sujet qui est plus à la mode dans les pays européens dans lesquels on a l'impression que les droits sociaux sont les plus avancés. D'ailleurs, quand il y avait eu un débat autour du Ceta, nous avons reproché au secrétaire d'État chargé du commerce d'ignorer les questions sociales dans son plan d'action pour le Ceta, qui se focalise sur le sanitaire et l'environnemental. Il ne nous a pas répondu sur ce sujet, et on voit bien que la question sociale est sans cesse esquivée par le gouvernement. Même si le Canada est un pays développé, il y a des choses à redire quant au respect du droit syndical. De manière générale, dans les autres pays européens, les moins riches, la question écologique est moins présente et la question sociale plus importante. Dans les médias dominants, les personnes qui pèsent sur la scène médiatique doivent considérer que l'environnement est plus important que le social, avec le risque de créer une crise type « gilets jaunes ». On a des politiques et des médias qui évitent la question sociale en Europe, alors qu'au lendemain de la Seconde Guerre mondiale la question était essentielle. Depuis les années 1970, il semble qu'on pense que le social va de soi et qu'on en a déjà assez fait. Néanmoins, elle n'est pas absente des AC. Dans le cadre du Ceta, on a réussi à faire signer au Canada l'ensemble des conventions fondamentales de l'OIT, par exemple. Avec les États-Unis et le droit syndical et l'Accord de Paris, ce sera une autre affaire. Après, bien sûr, ce qui compte vraiment, c'est la mise en œuvre, ce n'est pas parce que le Vietnam autorise la création de syndicats indépendants qu'il va le faire réellement, et nous effectuons le suivi de ces sujets.

Aussi, beaucoup de dispositions incluses dans les autres chapitres ont des impacts sociaux et environnementaux, c'est pour cela que nous demandons aux institutions européennes que le champ d'action du DAG dépasse le seul chapitre développement durable et s'étende au reste des accords de commerce. Nous devons pouvoir faire un suivi des impacts de l'ensemble de l'accord sur l'environnement et la société. C'est en lien avec la question des tribunaux d'arbitrage, que beaucoup d'ONG souhaitent interdire. C'est clair que le système qui existait jusqu'à maintenant était mauvais, opaque et pénétré de conflits d'intérêts, mais même avec cela beaucoup d'entreprises n'ont pas obtenu les dédommagements faramineux qu'elles demandaient. Dans l'affaire qui a opposé Philip Morris à l'Australie, l'entreprise a perdu. Pour nous, le système actuel dans le Ceta est un pas en avant qui est beaucoup négligé par les ONG alors qu'il propose un mécanisme d'appel et de nombreux moyens d'assurer l'indépendance des magistrats. L'entreprise ne pourra pas attaquer un État sur une législation jugée d'intérêt public. D'ailleurs, la cour multilatérale d'investissement est un projet que nous voyons d'un œil positif. Le mécanisme d'arbitrage a pu être dévoyé, mais nous ne sommes pas contre le principe. L'idée est qu'on se serve de cela pour donner une existence juridique aux entreprises, ce qui va permettre de leur donner des devoirs en contrepartie des droits qu'elles auront, avec l'instauration d'une cour internationale de l'environnement ou des droits sociaux.

Plus généralement, quelles sont les positions que vous défendez en matière de politique commerciale ? Le processus de négociations commerciales permet-il de les faire entendre ?

Il y a bien sûr l'urgence climatique, en plus de la défense des droits sociaux, qui sont très présents dans le *Pacte « Pouvoir de vivre »* que nous avons publié mars dernier avec le soutien de syndicats et d'ONG, qui comporte 66 propositions pour une transition sociale et écologique.

Sur le contenu en lui-même des accords, les chapitres développement durable nous conviennent sur le fond, c'est la mise en œuvre qui pêche. Nous voulons tout de même l'application des mécanismes de suivi de la mise en œuvre de ce qui découle des conventions de l'OIT. Les pays signataires sont tenus de les appliquer et peuvent être montrés du doigt sur la scène internationale par les experts de l'OIT s'ils violent leurs engagements. Ensuite, nous voulons développer les initiatives en matière de responsabilité sociale des entreprises (RSE). Nous essayons aussi de donner une existence juridique aux entreprises en droit international afin de pouvoir les sanctionner, afin que la RSE aille plus loin que la *soft law*. On a mis en place en France le droit sur le devoir de vigilance et on cherche à en faire une obligation européenne, on est un des membres créateurs du collectif « Éthique sur l'étiquette ». L'OCDE a aussi mis en place des principes directeurs pour les multinationales, qui donnent une base

pour demander des comptes à des multinationales françaises sur leurs pratiques à l'étranger. En ce qui concerne les tribunaux d'arbitrage, nous demandons un plafonnement des indemnités : on ne peut exiger plus que ce qu'on a investi. Ces règles permettraient de changer le système sans avoir à le remettre en cause, car nous n'avons pas le rapport de force suffisant pour le faire, nous sommes dans une stratégie de réalisme.

Une réelle avancée serait, en un mot, d'avoir un système de sanctions. Et on peut se féliciter du changement de système d'arbitrage sous la pression de la société civile. La CES a accompagné ce mouvement. La société civile et les parties prenantes sont aussi plus consultées et informées, mais ce n'est pas suffisant. Nous souhaitons faire valoir un droit à l'information et à la consultation, qui existe en droit européen et donne le droit aux comités d'entreprise de suivre des décisions de restructuration de l'emploi et d'investissement. Il faudrait l'élargir aux accords commerciaux : une multinationale qui a des activités en Europe ou au Canada doit créer un comité d'entreprise, qu'elle doit informer sur l'évolution de l'entreprise. C'est une chose atteignable qui change l'approche syndicale dans un pays, car là où il n'existe pas de droits syndicaux comme en Europe, l'affrontement est plus fréquent et plus difficile. Quand les patrons sont obligés d'expliquer leur plan d'investissement aux syndicats, et que c'est fait sérieusement, on a un meilleur dialogue et les revendications salariales sont plus adaptées. Il faut créer les conditions du débat, du dialogue et du compromis utile pour tous.

En bref, nous voulons jouer sur les espaces de dialogue et la transparence, et le bilan n'est pas satisfaisant de ce point de vue. Il y a eu un effort réel sur le Ceta et le TTIP qui est immédiatement retombé une fois que l'attention de la société civile est ailleurs. Le comité de suivi de la politique commerciale reste bien sûr un espace de dialogue, qu'il faut utiliser, même si aujourd'hui il rencontre des difficultés.

Sébastien Jean, directeur du Cepii

Quel rôle jouent les études d'impact dans le débat autour des accords de commerce ? Sur quels principes reposent-elles ?

Beaucoup de travaux sont produits par les économistes, le Cepii entre autres, pour éclairer l'impact des accords de libre-échange. L'essentiel de la production économique autour des accords de commerce consiste en une analyse *ex post* basée sur des méthodes économétriques et étudient un aspect particulier : par exemple, l'impact *a posteriori* de ces accords sur les flux commerciaux. Des travaux ciblés peuvent mettre en place des méthodologies particulières pour étudier des questions plus spécifiques. Le but de ces études est en général de tirer des leçons de la mise en place des accords passés sur les flux commerciaux en utilisant des modèles de gravité, qui sont les outils les mieux adaptés disponibles actuellement. Ensuite, nous pouvons mener des travaux dits de modélisation qui ont un statut spécifique. Ils peuvent être utilisés *ex ante* pour se faire une idée des effets, toutes choses égales par ailleurs, d'un accord qui n'existe pas encore. C'est quelque chose d'important pour alimenter le débat et éclairer la politique économique dans la mesure où l'on propose des éléments d'analyse qui permettent de se faire une idée des effets positifs ou négatifs de l'accord. Par ailleurs, un exercice de modélisation peut être taillé sur mesure par rapport à un ensemble de questions spécifiques ou dispositions particulières d'un accord. Cela donne un rôle particulier dans les débats de politique économique à ce type de modélisation mais c'est très loin d'être les seules analyses d'impact qu'on fait des accords commerciaux. C'est un point important, il faut vraiment distinguer évaluation empirique *ex post* et modélisation *ex ante* sur le fond.

Il faut donc distinguer d'une part les évaluations *ex post* basées sur des modèles de gravité et des travaux *ex ante* fondés sur des modèles d'équilibre général ?

C'est plus compliqué que cela. Les équations de gravité ne sont pas le seul outil d'analyse *ex post* dont nous disposons et servent à étudier l'impact d'un accord sur les flux commerciaux. D'autres méthodologies sont à mettre en place si on s'intéresse aux effets sur la productivité et l'innovation, par exemple. Les études d'impact *a posteriori* mobilisent donc des méthodologies qui peuvent varier selon la question étudiée. Leur point commun n'est pas le modèle de gravité mais l'approche économétrique : on utilise toutes les statistiques disponibles pour analyser les effets de l'accord de libre-échange, dans les limites de ce qu'on arrive à mesurer et ce qu'on arrive à inférer comme lien de causalité.

Si on en vient plus spécifiquement à ces travaux de modélisation, il faut d'abord souligner que les accords de libre-échange sont un mélange extrêmement complexe d'engagements, qui remplissent des centaines de pages, qui s'appliquent à des économies elles-mêmes extrêmement complexes en termes de structure de production, nature des entreprises, facteurs de production, etc. Un modèle est une simplification par essence, c'est une carte routière. Cela n'aurait pas de sens de demander à un modèle d'être une carte à l'échelle 1, c'est non seulement impossible mais aussi peu pertinent car le modèle serait aussi difficile à déchiffrer que l'économie réelle, il n'apporterait rien. Ensuite, il faut rappeler que le modèle est un outil qui a ses qualités et ses défauts qu'il faut bien comprendre pour savoir dans quelles situations il apporte des informations intéressantes et dans quelles situations il est inadapté. D'emblée, il faut souligner que cet outil ne se suffit pas à lui-même et ne propose qu'un éclairage, il ne prétend pas être un diagnostic à part entière. C'est un élément de diagnostic qui doit être complété par d'autres.

Une fois qu'on a dit cela, qu'y a-t-il dans ces modèles ? Pour l'essentiel ce sont des modèles d'équilibre général calculable (MEGC), plus spécifiquement des modèles d'équilibre général appliqués (Mega), qui renvoient à des méthodologies un peu différentes. Les Mega sont dérivés d'une tradition créée à la fin des années 1950 par Johansen à partir d'une analyse fondée sur des déviations de trajectoire mesurée à partir de matrices de comptabilité sociale. Les MEGC sont une évolution du modèle d'Arrow-Debreu, donc d'une construction microéconomique de représentation de l'économie. Aujourd'hui, on discerne mal les deux car les deux cadres théoriques convergent mais leur généalogie en termes méthodologiques n'est pas la même. Il y a enfin les nouveaux modèles quantitatifs de commerce (NMQC), qui sont mobilisés dans certaines de nos études d'impact. C'est encore autre chose, ils sont dérivés dans le cadre des nouveaux développements de la théorie du commerce international qui met en avant l'hétérogénéité des entreprises. Les NMQC ont amené à mettre en avant des modèles théoriques qui peuvent être appliqués sous une forme simplifiée à même d'être utilisée à des fins de simulation, avec différentes hypothèses de simplification. Sans trop rentrer dans les arcanes de la profession, il y a aussi des effets de mode académique, les chercheurs qui travaillent sur les NMQC ont tendance à faire comme s'ils ignoraient le fait que c'est une forme un peu spécifique de MEGC.

Ces modèles ont l'avantage de rendre plus transparent le lien entre les paramètres, et la théorie mais exigent des hypothèses plus fortes. Ils permettent de prendre en compte de manière plus détaillée certains aspects, notamment l'impact d'un accord de commerce sur différents types d'entreprises, mais dans un cadre qui ne permet pas jusqu'ici de modéliser avec autant de détail que les modèles plus généraux les effets sur l'ensemble de l'économie. Disons que ce sont des modèles globaux d'évaluation qui sont plus stylisés.

Ce qu'il y a essentiellement dans ces modèles d'équilibre général est une représentation de l'économie qui correspond aux éléments principaux des théories du commerce international. On a d'une part la théorie de proportion de facteurs à la HOS, qui clarifie comment les dotations en facteurs de production déterminent la spécialisation commerciale, et d'autre part les *nouvelles* théories du commerce international de Krugman et consorts, qui intègrent les effets de différenciation de produits et d'économies d'échelle. Ces deux traditions sont combinées dans ce contexte, ce qui veut dire qu'on a une vision de l'impact des accords de libre-échange qui permet d'étudier :

- leur efficacité dans l'allocation des ressources, les gains de la division du travail, avec la théorie HOS;
- les conséquences en termes de variété produite disponible, que ce soit dans la consommation finale ou les consommations intermédiaires, en lien avec la différenciation des produits ;
- les phénomènes d'économies d'échelle et d'effets sur la concurrence, qui sont représentés beaucoup plus finement si on arrive à prendre en compte l'hétérogénéité des entreprises. Cela est fait dans certains modèles mais ce n'est pas le plus courant car ça alourdit l'exercice techniquement.

Quels sont les outils d'analyse des barrières non-tarifaires au commerce, qui constituent le cœur des négociations commerciales actuelles ? L'expression de « barrières au commerce » pour des normes sociales et environnementale est-elle appropriée ? Comment mesurer les bénéfices de ces normes pour les pondérer avec les coûts économiques ?

J'évite de parler de barrières non-tarifaires. Je pense que ce n'est pas un terme fondé, à la fois restrictif et prescriptif ; je préfère parler de *mesures* non-tarifaires. Il ne s'agit pas d'obstacles aux échanges mais de mesures qui ont un impact sur les flux commerciaux. Cela pose beaucoup de questions qui vont très au-delà de ce qu'on peut modéliser : les réglementations et les normes ont des effets complexes, souvent spécifiques à un produit ou un marché, qu'on ne peut pas représenter dans un modèle, qui a vocation à être appliqué à des contextes différents. Ce que les études ont de plus intéressant à apporter sont des évaluations des impacts économiques au cas par cas. Ce qui est pris en compte dans le modèle la plupart du temps est donc la façon dont ces mesures influent sur le commerce. Cela correspond à une approche assez spécifique reflétant ce que doit être l'esprit, des accords de libre-échange : proposer non pas une convergence réglementaire mais une réduction des différences inutiles ou injustifiées dans les réglementations. Cela a été un thème beaucoup débattu dans le contexte des négociations sur le TTIP, où on s'est beaucoup interrogé sur les aspects réglementaires. Il y a différents types d'interprétations mais ce que la Commission a toujours revendiqué dans ces négociations est que l'objet n'est pas en soi de faire converger les réglementations ou de changer leur esprit, lié à des différences de préférences collectives, il s'agit de faire en sorte que leur mise en œuvre soit le mieux compatible possible et ne crée pas de manière injustifiée, au regard des objectifs de normalisation, d'obstacle aux échanges. Après, on peut avoir un débat sur la conformité des annonces et présentations de la Commission par rapport à la réalité, ce qui à mon sens n'a absolument pas été prouvé en pratique. Certains intentent un procès d'intention au forum de coopération réglementaire, en affirmant qu'il changerait les normes sur le fond, pour ma part je ne le pense pas, même si je pense qu'il faut rester vigilant.

De toute manière, notre rôle n'est pas de rentrer dans ce débat-là mais d'être clairs dans ce que l'on fait, et l'étude de l'aspect restrictif sur le commerce des mesures non-tarifaires est en tout cas cohérent avec l'idée sous-jacente à la présentation des négociateurs commerciaux qui est de dire : on ne change pas les réglementations, on s'intéresse à leur mise en œuvre pour éliminer les obstacles indus au commerce.

En pratique, on considère dans les modèles qu'un accord de libre-échange réduit les effets négatifs sur le commerce des mesures non-tarifaires. C'est quelque chose qui est très simplificateur et c'est un domaine dans lequel il est très difficile d'identifier à l'avance les impacts, bien entendu, car il y a autant de cas particuliers que de secteurs. Si on veut donner une vue d'ensemble, on doit proposer au moins les meilleures évaluations possibles et c'est dans cet esprit que nous travaillons.

Pour donner plus de détails sur notre méthodologie, on regarde comment des différences d'importance des mesures non-tarifaires sont associées à des différences d'intensité des flux commerciaux. On travaille ainsi car les prédictions théoriques sont trop hasardeuses. On se réfère à des précédents, on compare les produits entre eux pour essayer d'avoir des points de repère qui sont un peu plus proches de la réalité. Comme on se base sur des données qui concernent des accords de commerce passés qui sont tous très différents et que les mesures non-tarifaires sont des objets difficiles à délimiter, aux effets diffus, il y a un gros travail méthodologique de la part d'institutions spécialisées, nationales et internationales, pour proposer les mesures les plus pertinentes.

En ce qui concerne la nature « injustifiée » d'une mesure non-tarifaire, elle fait référence au fait qu'un objectif de réglementation peut être atteint de différentes façons, certaines défavorisant les produits importés plus que d'autres, parfois d'une manière qui n'est pas justifiée par l'objectif affiché de réglementation. Il s'agit donc d'une question relative aux modalités de mise en œuvre des choix réglementaires et pas à l'essence de ces choix. Prenez le secteur automobile, une chose est de déterminer quels doivent être les objectifs de réglementation en termes de sécurité et de pollution, y compris leur niveau d'exigence, une autre est de se mettre d'accord sur leurs modalités de mise en œuvre. En pratique, ces modalités diffèrent entre pays et, dans certains cas, elles ont été manipulées par des acteurs économiques pour les rendre volontairement plus difficilement compatibles avec celles des étrangers, afin de se protéger de leur concurrence. Ce genre de choses a été discuté secteur par secteur avec les Américains et peut l'être dans un certain nombre d'accords. Un autre exemple est la manière de certifier les bonnes pratiques dans certaines industries : est-il nécessaire d'avoir une inspection des laboratoires pharmaceutiques à la fois par une équipe américaine et une autre équipe européenne ? Évidemment, ce sont des questions complexes dans lesquelles les modèles ne peuvent pas entrer. Par ailleurs, souligner les limites de ce qui est légitime en termes d'objectif de politique économique signifie souligner les limites des gains que l'on peut en tirer, il faut être clair là-dessus.

Certaines divergences de préférences collectives peuvent-elles empêcher de trouver un terrain commun ? Dans votre exemple des deux inspections, une mutualisation des instances d'inspection demande une mutualisation de leurs cahiers des charges.

Je ne pense pas. Sur les normes de qualité des appareils de radiographie par exemple, on n'a pas plus d'appétence que les Américains pour se faire électrocuter par une machine ou avoir un cancer, ni pour avoir des fils bleus plutôt que des fils jaunes ! De plus, il existe tout un ensemble de réglementations internationales qui définissent des standards en matière de sécurité et de santé, ce n'est pas ce que couvrent les accords bilatéraux. L'idée est juste d'éviter de compliquer les choses simples et de mettre des obstacles à la rationalisation de la production. Ensuite, lorsque les préférences collectives diffèrent significativement, les réglementations diffèrent elles aussi, et un accord commercial n'a aucune légitimité à réduire ce type de différences. Tout juste peut-il essayer de formuler des propositions pour limiter le coût de leur mise en œuvre, et en l'occurrence des laboratoires et inspecteurs américains peuvent être agréés pour certifier la conformité à des réglementations européennes, et vice versa. Une partie du malentendu sur ces points vient à mon sens du fait que les promoteurs de ces accords ont souvent survendu l'ampleur de leurs bénéfices. Mais si l'on s'en tient aux résultats de modélisation, la plupart d'entre eux indiquent des gains très faibles.

Peut-on réellement qualifier ces accords d'accords de libre-échange ? Peut-on même considérer certains accords de ce type comme des accords protectionnistes, comme l'Alena récemment renégocié ?

Le libre-échange n'existe pas et n'a jamais existé, c'est une commodité de langage. Utiliser ce terme dans le débat public est trompeur. Pour être précis, mieux vaut parler d'accords de commerce bilatéraux. De même, le terme de « convergence réglementaire » est trompeur car il fait référence à quelque chose qui n'a jamais été affiché comme objectif de politique économique et ne doit pas l'être. Ce n'est pas à la politique commerciale d'imposer des normes et réglementations qui reflètent des préférences collectives. Il n'y a aucune légitimité à ce que la politique commerciale modifie les choix faits par une société.

Revenons aux principes fondamentaux. Premièrement, la libéralisation commerciale produit un effet de concurrence qui est source de gains d'efficacité, de stimulation de l'économie, d'effets complexes et pervers parfois aussi. Globalement, c'est une politique qui a des effets décroissants au fur et à mesure que la concurrence augmente. La concurrence est un des moteurs essentiels de la croissance économique et du progrès technique, mais une intensification de la concurrence est de moins en moins bénéfique à mesure que

le système se libéralise. Si vous prenez l'après-guerre en Europe, l'ouverture a été un véritable choc qui a beaucoup facilité la reconstruction et l'enrichissement de la région. Aujourd'hui, on a un espace économique européen très grand et très ouvert. Cela correspond tout à fait à ce que prédit l'analyse économique. Deuxièmement, l'ouverture par des accords préférentiels, régionaux ou bilatéraux, est quelque chose qui est beaucoup moins efficace en termes économiques que l'ouverture multilatérale car elle induit des effets de détournement des flux commerciaux : dans certains cas, au lieu de se fournir auprès des producteurs les plus efficaces, on va auprès de ceux qui ont l'accès le plus avantageux à notre marché. Les accords bilatéraux tels qu'ils sont négociés ne sont donc pas une politique de croissance très efficace, d'où la faiblesse des gains prédits par la totalité des études, ce qui n'est d'ailleurs pas nouveau et ne surprend personne. Cela a été mis en évidence par Jacob Viner dans les années 1950. On se demande alors quel peut être l'intérêt des négociations commerciales, il y a plusieurs réponses.

Une est liée à la nature des évaluations, ce qu'on peut évaluer et ce qu'on ne peut pas évaluer. Il y en a une autre sur les dimensions extra-économiques de ces accords. Premièrement, l'analyse qu'on fait avec des modèles, qu'elle soit statique ou dynamique, est limitée par essence par le fait qu'on étudie les effets « automatiques » d'un accord. En pratique, un accord commercial n'est qu'un ingrédient d'une politique économique. Les impacts que l'on peut modéliser sont donc *non conditionnels* à d'autres politiques. Ensuite, un pays qui arrive intelligemment à combiner des accords de libre-échange à d'autres politiques peut arriver à favoriser le développement de filières d'excellence. C'est le cœur de la logique de division du travail internationale : développer ses points forts. On voit que dans les accords modernes on accorde beaucoup d'attention aux secteurs de haute technologie, qui ont une division du travail très fine. Ce sont des secteurs de pointe dans lesquels, si on veut être performant, il faut pouvoir commercer facilement. Dans des secteurs comme l'informatique, l'aéronautique, l'automobile, il faut souvent raisonner à une échelle très large si on veut avoir accès aux meilleurs fournisseurs. Par exemple, l'association sectorielle de l'électronique aux États-Unis disait récemment que l'un de ses membres avait 16 000 fournisseurs dont plus de la moitié en dehors des États-Unis. Il y a une complexité dans certains cas qui dépasse l'imagination et reflète la complexité du monde dans lequel on vit, le fait qu'un téléphone mobile ait autant de fonctionnalités au regard de sa taille dépasse l'entendement. Aucune entreprise et aucun pays ne sont capables de réaliser cela de A à Z, c'est quelque chose que l'on peut avoir tendance à oublier dans les débats actuels. Pour le meilleur et pour le pire, le monde dans lequel on vit n'existe que grâce aux échanges. C'est pour cela que très peu de droits de douane sont imposés de par le monde sur les produits électroniques, par exemple. La promotion de ces filières d'excellence valorise les savoir-faire et peut être source de croissance et d'innovation.

Tous ces effets sont essentiels et pourtant hors des méthodes d'évaluation, c'est un choix. Nous nous refusons de mettre dans nos modèles des hypothèses sur l'impact d'un accord de commerce sur la productivité car je pense qu'il n'est pas honnête de supposer a priori que l'accord va l'augmenter. Si on pense cela, alors l'accord aura évidemment des effets beaucoup plus importants, voire massifs, mais ce serait introduire la conclusion dans les hypothèses. Je ne suis pas convaincu qu'un accord puisse systématiquement améliorer la productivité. Dans certains cas, oui, on sait qu'avec l'Aléna l'industrie canadienne a eu un ajustement important et a réalisé des gains de productivité très significatifs. L'économie européenne est différente, elle est énorme et très ouverte, il est difficile d'obtenir des gains comparables, d'autant que les effets pro-concurrentiels sont aujourd'hui très faibles.

Au-delà de ces justifications, il y a aussi, c'est une évidence, des intérêts sectoriels qui essayent d'influer sur la détermination de la politique économique et commerciale quand ils pensent qu'ils peuvent y trouver un avantage.

En ce qui concerne la possibilité d'accords protectionnistes, on revient à ce qui a été dit sur les accords de commerce précédemment : les accords de commerce sont un ensemble de clauses et de concessions commerciales. Certaines peuvent être restrictives : le resserrement des règles d'origine dans la renégociation de l'Aléna l'a bien montré. En théorie, c'est possible, mais je ne connais pas d'accord de commerce réellement protectionniste, j'ai mentionné l'Aléna car est simplement plus restrictif que l'ancien à plusieurs égards, mais il reste un accord favorisant les échanges dans l'absolu. De toute manière, des accords réellement restrictifs seraient contraires au principe de non-discrimination qui régit le système commercial multilatéral.

Sous quelles conditions le libre-échange est-il compatible avec la protection de l'environnement ?

Je préfère qu'on parle d'accords commerciaux. Tout d'abord, je souligne que l'impact environnemental d'un accord commercial est composé de différents effets. On a tendance à le réduire exclusivement à l'impact du

transport, ce qui est à mon sens extrêmement restrictif. Il y a effectivement un effet transport, si on augmente le transport, il y a plus d'émissions, mais toute activité économique est émissive par ailleurs. Il faut d'une part souligner que le transport maritime au niveau mondial totalise 3 % à 4 % des émissions, si ma mémoire est bonne, et que la logistique du dernier kilomètre est tout à fait décisive dans le bilan carbone d'un produit, autant que la distance qu'il a parcourue. Pour moi, il faut concevoir l'activité de transport comme un chaînon du processus productif qui va de la matière première à la consommation. À ce titre, le vrai problème est que le transport n'est pas taxé sur ses émissions carbone au même titre que le reste. Il y a une véritable urgence pour étendre la taxation des émissions aux transports, qu'ils soient maritimes ou aériens. Ce qu'on voit aujourd'hui, notamment avec l'expérience européenne sur le transport aérien, c'est qu'il est difficile dans la mesure où ce n'est pas du ressort d'une juridiction particulière, d'un État particulier, ce qui mène à des désaccords entre pays et des pressions réciproques. Même l'UE, quand elle a essayé de le faire, a été sujette aux menaces de rétorsion de ses partenaires et a renoncé. Il existe des initiatives en ce moment mais je pense que la vraie réponse à cela est la taxation du transport comme le reste de l'activité économique afin d'avoir une vision globale des émissions et de les réduire de la manière la plus adaptée. Même quand on vise un objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre, il faut essayer de le faire de la façon la plus efficace, la plus rationnelle possible. D'autres effets doivent être pris en compte, par exemple l'effet de composition : une partie de la production va être déplacée sous l'effet d'un accord de commerce en principe vers un endroit où elle est faite de manière plus efficace. Son efficacité pourra aussi être différente en termes d'émissions ou d'impact sur l'environnement, d'une façon positive ou négative. Quand l'Arabie Saoudite monte un programme pour développer son autosuffisance en blé ou des élevages de mouton, comme ça a été fait dans les années 1980-1990, l'effet environnemental est catastrophique : l'épuisement de nappes phréatiques fossiles en vingt ans, c'était une aberration. Quand l'Iran produit ses propres automobiles avec son propre raffinage, dans l'état actuel des technologies, l'effet environnemental est catastrophique aussi. Par ailleurs, il existe des conditions d'élevage différentes selon les pays et l'élevage extensif en prairie en Amérique du Sud n'a pas les mêmes impacts que l'élevage intensif dans une exploitation d'Allemagne de l'Est. Privilégier la proximité des produits agricoles n'a de sens que s'ils sont produits à un endroit où les conditions climatiques sont adaptées. La tomate sous serre, hors terre et hors sol mais produite pas loin de chez moi est quand même moins respectueuse de l'environnement que celle produite normalement dans un pays plus éloigné. Ce que je veux dire par là, c'est que je me méfie d'une vision trop simpliste de ce genre d'effet. Cela justifie pleinement qu'on se préoccupe notamment des effets de fuites de carbone, c'est-à-dire éviter que la production se fasse ailleurs dans des havres de pollution, endroits moins réglementés, et qu'on sorte de cette focalisation exclusive sur le transport au détriment du reste.

En un mot, il faut s'intéresser aux effets technologiques et aux effets d'échelle, qui vont bien au-delà des seuls effets du transport et sont extrêmement importants sur le long terme.

Très peu de modèles s'intéressent aux émissions carbone et encore moins mobilisent des analyses multicritères ou coûts-bénéfices sur d'autres effets environnementaux. Pourquoi mène-t-on aussi peu d'évaluations des impacts environnementaux ?

On est souvent un peu démunis pour refléter la complexité de ces problèmes mais on essaye de le faire. On est actuellement en train de faire une évaluation du Ceta en prenant en compte les émissions énergétiques. Il faut imaginer la complexité des outils et des mécanismes à l'œuvre, comment les modéliser, quelles données utiliser, comment renseigner tout cela de manière cohérente. Quand on fait une évaluation globale des effets d'un accord de commerce, il faut avoir des données, des données qui sont cohérentes, pertinentes et utilisables. Cela crée beaucoup de difficultés.

Vous opposez analyse coût-bénéfice et analyse multicritères. Je ne vais pas jusqu'à la traduction des effets environnementaux en termes d'équivalents monétaires car je ne crois pas au fond que ce soit faisable de manière pertinente et sérieuse. Je préfère produire les éléments dont d'autres peuvent se servir en utilisant leurs propres hypothèses pour produire de tels équivalents. Je ne veux pas que nous imposions notre vision sur ce sujet car il n'y a pas de vérité technique, on entre dans un domaine de subjectivité. On y est bien sûr d'emblée, dans une certaine mesure, quand on s'intéresse à l'économie, mais là il est vraiment très délicat de passer à cette étape.

Pourtant, de nombreux travaux existent sur le sujet et sont même représentés dans certaines institutions. Plus largement, les méthodes d'évaluation des accords de commerce et les théories sous-jacentes sont critiquées depuis longtemps. N'y a-t-il pas un manque de débat académique et de pluralisme à ce sujet ?

Le monde académique à proprement parler n'entretient pas toujours des relations directes avec le milieu de l'expertise et des évaluations, principalement car les travaux appliqués sont peu valorisés dans la carrière d'un chercheur. Si vous faites référence aux quelques travaux utilisant le Global Policy Model de l'ONU pour évaluer des accords commerciaux, ceux que j'ai lus m'ont frappé par l'inadéquation de l'outil employé : on ne peut pas analyser de façon pertinente un accord commercial en se fondant sur un modèle macro économétrique conçu pour étudier des politiques fiscales, qui s'appuie sur une modélisation extrêmement frustrée des accords commerciaux, n'intégrant même pas explicitement les droits de douane, par exemple. S'ils n'ont jamais été publiés dans des revues de qualité, ce n'est pas qu'il n'y a pas de débat académique, c'est que ces méthodes sont inadaptées. Le système académique tel qu'il existe aujourd'hui a énormément de défauts, la revue par les pairs est probablement « le pire des systèmes mis à part tous les autres » mais elle oblige à soumettre à un examen critique sérieux ce que l'on met en avant.

Nos modèles sont fondés sur une description des marchés et du comportement des acteurs, avec des hypothèses simplificatrices de comportement rationnel. Il faut comprendre l'esprit : on cherche à faire une évaluation des effets de premier ordre sur l'équilibre structurel de long terme. On ne s'intéresse pas au court terme pour une question d'adéquation des instruments, les modèles d'équilibre général ne sont pas adaptés au court terme et mettent en jeu des mécanismes différents. On peut difficilement combiner les deux, il faudrait tenir compte de la capacité d'ajustement d'un secteur dans un autre, de la mobilité des facteurs, etc. On fait en général une hypothèse de plein-emploi au sens où on ne modélise pas le chômage dans la mesure où on ne peut pas prétendre dans ce cadre à une explication réaliste des déterminants du chômage. Modéliser le chômage demanderait une modélisation univoque de ses causes, alors quel modèle utiliser ? On peut prendre un modèle de salaire d'efficience, d'appariement, WP-PS, avec toujours une représentation simpliste de la réalité. Le taux de chômage de la France dans dix ans dépend surtout de notre politique macroéconomique et notre politique sur le marché du travail, pas de la politique commerciale. Il est très facile de trouver des exemples de pays très protégés et à chômage élevé, comme l'Égypte, et des pays ouverts avec un faible chômage comme le Danemark. Pour reprendre une image de Krugman, c'est la même chose d'introduire dans ces modèles le chômage que de se demander si mon trajet Paris-Lyon sera ralenti s'il y a du vent, sachant que j'ai un accélérateur. Ce qui détermine ma vitesse n'est donc pas le vent mais la pression du conducteur sur l'accélérateur. Ça ne veut pas dire qu'il n'y a pas des effets importants à considérer en tant que tels sur le changement structurel mais que nos modèles se focalisent sur le long terme et que l'étude du court terme doit faire l'objet d'évaluations spécifiques. On revient à ce que je disais au départ : c'est un outil parmi d'autres. L'erreur est de penser que le modèle fournit une réponse à la question qui se suffit à elle-même, et ce qui induit en erreur est que le modèle produit un chiffre, c'est une qualité et un défaut dans le sens où ce chiffre peut laisser penser que tout est dit.

L'économiste Dani Rodrik remarque cependant que l'utilisation de certaines hypothèses provoque des angles morts sur les effets sociaux des accords de commerce. L'idée que le facteur travail va se réallouer entre les secteurs n'engendre-t-elle pas des recommandations de politique économique qui négligent des effets négatifs importants du commerce sur certaines catégories de population ? Selon lui, les économistes ont à cause de cela une certaine responsabilité dans la montée des populismes.

Ce sont des questions fondamentales, mais je vous décrivais plus tôt la logique de nos modèles de long terme qui visent à formuler une première analyse générale. Un accord commercial est un choc structurel, un choc de concurrence, donc il fait des gagnants et des perdants selon les secteurs et les configurations. Ces effets sont complexes à évaluer, mais il est possible de mettre en avant des mécanismes d'ajustement. Si le chômage n'est pas en soi un problème lié au commerce, la question des perdants de la mondialisation est absolument fondamentale. Il faut utiliser les outils disponibles pour ce pour quoi ils sont faits. C'est la responsabilité des services de politique économique et du débat public de faire la part des choses entre les différents effets et utiliser des méthodologies appropriées. Le progrès technique aussi fait des gagnants et des perdants, et quand on a dit ça, le débat ne s'arrête pas là et on ne peut pas partir du principe qu'on va faire zéro gagnant et zéro perdant. Il y a une littérature immense sur les effets inégalitaires du commerce, en particulier depuis les années 1990. La façon dont l'ajustement au choc s'opère est probablement la partie la plus complexe. Ces questions ré-émergent avec plus d'intensité depuis que la croissance est ralentie, parce que l'ajustement est d'autant plus problématique que la croissance est faible. On avait aussi sous-estimé l'importance du choc concurrentiel qu'on a subi avec la Chine, depuis vingt ans notamment.

Les entreprises multinationales sont un facteur structurant du commerce international et sont connues pour l'opacité de leurs pratiques et de leur comptabilité. La domiciliation de certaines activités dans les paradis fiscaux et la manipulation de prix de transfert créent des flux commerciaux fictifs entre

certains pays, Jersey est par exemple un des plus grands exportateurs de bananes vers le Royaume Uni. N'a-t-on pas des chiffres sur le commerce complètement biaisés ?

C'est une question importante. Des mesures sont susceptibles d'être biaisées par ces pratiques et d'autres non. Les prix de transfert sont quelque chose de très important mais moins aujourd'hui qu'il y a dix ans car les pays à fiscalité élevée ont pris conscience du problème et mènent des inspections beaucoup plus rigoureuses. Mais il existe beaucoup d'autres canaux de fraude ou d'évitement fiscal. On sait aussi que sur les revenus d'investissement il peut y avoir des distorsions liées à l'optimisation fiscale, ce qui veut dire qu'il faut se méfier des balances bilatérales d'investissement, les soldes multilatéraux étant en revanche plus fiables. Au Cepii, nous construisons depuis trente ans des bases de données où nous mettons en cohérence des déclarations des partenaires commerciaux, d'importateurs et d'exportateurs, en essayant de reconstituer l'histoire la plus cohérente possible avec toutes les statistiques disponibles. Nous évaluons la fiabilité des déclarations, du retraitement des réexportations, etc. Après, on n'a jamais de statistiques parfaites et certains flux sont mieux mesurés que d'autres. Je pense qu'on mesure relativement bien les flux de commerce de marchandises, assez mal les échanges de services et c'est pire pour les revenus d'investissements. On fait au mieux avec ce qu'on a et on peut recouper avec des analyses indirectes.

Pierre Kohler, économiste à la Cnuccd

Comment les économistes procèdent-ils pour évaluer a priori les effets d'un accord de commerce (AC) ? Évaluent-ils l'effet d'une baisse des obstacles au commerce ou l'ensemble des mesures prévues par les accords dits de « nouvelle génération » (coopération réglementaire, ouverture à la concurrence des marchés publics, protection des investissements) ?

Pour commencer, il faut souligner que beaucoup d'études faites a posteriori trouvent que les effets des accords de commerce sont mitigés, alors que les effets projetés par des études faites a priori sont systématiquement positifs. Ceci ne devrait pas être surprenant, puisque ces dernières sont systématiquement le résultat de commandes.

Les économistes qui projettent les effets d'un AC pour le compte de leurs promoteurs, qu'il s'agisse d'un lobby, d'un gouvernement ou de la Commission européenne, le font toujours à l'aide de modèles néoclassiques dits « d'équilibre général ». On parle de manière un peu pompeuse d'équilibre général, parce que tous les marchés, y compris le marché du travail, sont à l'équilibre au stade final. Autrement dit, après un temps suffisamment long, la demande s'ajuste à l'offre et l'économie est stabilisée. Or il faut souligner que ce retour à un soi-disant équilibre général des marchés résulte uniquement des hypothèses très idéologiques que les modélisateurs imposent à leur modèle. En effet, les modèles d'équilibre général ne sont pas par essence néoclassiques. Ce qui est important dans l'équilibre général est de savoir comment le modèle est clôturé, c'est-à-dire si c'est l'offre ou la demande qui détermine le point d'équilibre final de l'économie. Il est tout à fait possible pour une économie d'atteindre un point d'équilibre dans lequel tous les marchés ne sont pas à l'équilibre, tout dépend des hypothèses que l'on fait. Si c'est l'offre qui détermine l'équilibre, ce sera le cas grâce au plein-emploi de tous les facteurs de production. Si c'est la demande qui est déterminante, en reprenant une approche keynésienne, on peut modéliser des scénarios où la distribution plus inégalitaire des revenus diminue la demande, ce qui fait des invendus, une diminution de la production, de l'investissement et de l'embauche, donc de la demande, etc. Dans la pratique et comme le montre l'histoire des pays qui ont réussi ou failli à se développer économiquement, les forces du marché n'ont jamais assuré le plein-emploi de tous les facteurs de production sur la durée.

Si on veut vulgariser et désenchanter un peu la com' des promoteurs de la main invisible et du libre-échange, on peut insister sur le fait que leur méthode se résume à un exercice certes d'apparence complexe mais plutôt grossier de statique comparative, c'est-à-dire que leurs gros modèles ne font que comparer une situation A avant l'AC et une situation B après l'AC, sans transition dynamique aucune. Il y a donc une situation « avant » et une situation « après » la baisse des coûts au commerce⁵⁵. Tout se joue dans ce que vous considérez être comme « l'après » : est-ce que vous prenez l'effet immédiat de la baisse du coût au commerce sur un système initialement à l'équilibre et vous le regardez évoluer ou est-ce que vous considérez seulement un point final où toutes les questions d'adaptation de l'économie au changement (diminution de la taille de certains secteurs au profit d'autres) sont résolues par hypothèse ? Les modèles néoclassiques s'inscrivent dans cette dernière approche, il y a le plein-emploi au départ et le plein-emploi à l'arrivée. Pourtant, non seulement le retour à l'équilibre ne peut pas être considéré comme garanti, mais surtout l'ajustement ne peut être considéré comme sans coûts. Là où les néoclassiques s'obstinent à ne voir que du progrès et de l'innovation, l'extension des pressions concurrentielles à de nouveaux secteurs économiques et leur intensification, qui poussent à baisser les coûts de production, à commencer par le coût du travail, que ce soit par la suppression de postes ou le gel de salaires, tend à augmenter les inégalités, ce qui déprime la demande de consommation. Le problème, c'est que les potentiels effets à long terme de ce phénomène sur l'investissement et la croissance ne sont jamais considérés ni quantifiés. Tout cela vient d'hypothèses idéologiques très claires : les néoclassiques postulent que les marchés retournent à l'équilibre quoi qu'il arrive en répartissant toutes les ressources (investissement, main-d'œuvre) vers les secteurs dans lesquels ils seront les mieux employés. Ces économistes reconnaissent que le marché du travail est un peu particulier, lent à s'ajuster, ainsi que l'existence d'un chômage frictionnel. Cependant pour eux, la persistance d'un chômage structurel est impossible, et si ce phénomène est observable, il est entièrement dû à l'inadéquation des qualifications des travailleurs, à leur préférence pour les loisirs ou au lobbying des syndicats, qui

55 Dans le monde réel, les coûts au commerce des biens et services recouvrent les coûts liés à un tarif douanier, la mise en conformité, la recherche de partenaires, le transport, etc. Une grande partie de ces coûts sont liés à la recherche d'informations et à l'adaptation du produit à la réglementation locale. Dans les modèles de commerce, la baisse des tarifs douaniers sur les marchandises peut être modélisée de manière très précise, mais la baisse des autres coûts, particulièrement ceux liés au commerce des services, sont estimés à la louche.

empêche les baisses de salaires considérées nécessaires à un retour à l'équilibre du marché du travail⁵⁶. Le chômage de masse qui a suivi la crise financière a montré l'absurdité patente de ces hypothèses.

Ensuite, pour comprendre ce que cette méthode essaye d'évaluer, il faut considérer la question des données. Les économistes utilisent beaucoup de données mais s'intéressent généralement peu à leur construction. Il faut avoir en tête que les données du commerce viennent de deux sources. Celles sur le commerce des marchandises sont le plus souvent produites par les offices des douanes. Cependant, la valeur des exportations (importations) de marchandises d'un pays n'équivaut pas à la valeur exportée (importée) par ce pays, qui est souvent inférieure. C'est toute la problématique des chaînes logistiques mondiales que les données du commerce dit « en valeur ajoutée » essayent tant bien que mal de prendre en compte. C'est un problème tout à fait reconnu dans la discipline et il existe de nombreuses bases de données visant à le résoudre. Pour cela, on fait des hypothèses sur les fonctions de production au niveau sectoriel pour modéliser des interactions entre secteurs. Ces fonctions de production sont représentatives du secteur dans son ensemble, on imagine donc une entreprise-type. Cependant, les entreprises exportatrices sont très différentes de celles qui produisent pour le marché domestique. Dans ces tables entrées-sorties la fonction de production est donc un entre-deux, et ce qu'elle dit des liens entre secteurs sera approximatif. Bien entendu, les dynamiques sont à peu près les mêmes qu'on mesure le commerce en valeur brute ou en valeur ajoutée, les différences sont surtout en termes de niveau.

Plus grave, pour le commerce des services, les données sont tirées de la balance des paiements et elles sont encore plus problématiques. En effet, contrairement aux marchandises, un service est considéré comme exporté non pas quand il traverse une frontière, mais quand le pays de résidence de son propriétaire change. Le commerce entre filiales d'une même multinationale (intra-firme) est donc enregistré comme du commerce international. C'est la raison pour laquelle le commerce des services dérivant de biens intangibles qui peuvent très facilement être parqués dans des paradis offshore, tels que le capital financier ou les droits de propriété intellectuelle, ainsi que l'optimisation fiscale agressive qui leur est consubstantielle, a explosé ces dernières décennies. Dans ce contexte, qu'est-ce que la montée en puissance du commerce des services peut nous indiquer de bon quant au développement de l'économie réelle ? C'est une vraie question. Cette difficulté de mesure limite fortement la portée et la qualité des études d'impact. En effet, les gains d'efficacité permis par la libéralisation du commerce des marchandises est aujourd'hui infinitésimale, les droits de douane sont à peu près à zéro partout. Dans les évaluations qu'on fait des effets d'un AC, les gains permis par la libéralisation du secteur des services sont donc essentiels. Or il n'y a pas de droits de douane sur les services, il n'y a que des normes. Les évaluations faites à partir des modèles de commerce doivent donc partir d'une hypothèse au doigt mouillé du montant de réduction des coûts au commerce. Pourtant, il n'existe pas de méthode scientifique pour savoir si le Ceta va baisser les coûts au commerce de services de 0, 20 % ou 50 %. Cela signifie que la majorité du gain d'un AC repose sur quelque chose qu'on mesure très mal. Clarifions les choses : je n'ai rien contre l'utilisation des modèles de commerce pour évaluer l'impact des AC sur le commerce, malgré les difficultés empiriques évoquées, mais ces modèles ne peuvent en aucun cas être pris comme référence pour estimer l'impact à long terme sur la croissance et les processus macroéconomiques plus généralement. C'est pour cela que nous reprenons dans nos modélisations les résultats des études mainstream sur l'évolution des flux commerciaux et que nous ne prétendons pas faire mieux sur ce sujet en particulier. Mais se baser sur ces modèles pour quantifier la croissance économique, alors que ces modèles ne modélisent pas les effets macroéconomiques à long terme des pressions concurrentielles des accords de commerce de nouvelle génération, tels que l'emploi, les inégalités, etc., cela n'est à mon avis plus défendable.

Il faut aussi rappeler que les éléments qui sont centraux dans les AC de nouvelle génération, ceux qui occupent les négociateurs et sur lesquels portent la grande majorité du texte des traités de commerce de nouvelle génération, ces éléments-là brillent par leur absence dans les simulations d'équilibre général. Parmi quelques-uns : le nivellement vers le bas des normes sanitaires, les mécanismes de protection juridique parallèles et augmentées des investisseurs, le renforcement des droits de propriété intellectuelle, le recul des services publics, etc. Tout cela est simplement omis dans les simulations produites par les économistes néoclassiques. De plus, les effets délétères et coûteux qui dérivent de ces avancées de ce soi-disant libre-échange, tels que les émissions de CO₂, les délocalisations, le chômage, les inégalités croissantes, la financiarisation qui en découle, etc., tout cela aussi est totalement mis sous le tapis. En conséquence, à en croire cette science économique-là, le bilan net des AC se résumerait toujours à un gain net d'efficacité

56 Voir Lindbeck, A., & Snower, D. J. (1986). Wage setting, unemployment, and insider-outsider relations. *The American Economic Review*, 76(2), 235-239.

économique. C'est un peu trop facile. Ils ne font même pas la moitié de l'analyse coût-bénéfice qu'ils proposent de mener.

De plus, tout le monde devrait savoir que même un gain de croissance économique n'est aujourd'hui plus synonyme d'un gain de bien-être pour la majorité, surtout dans les économies plus avancées⁵⁷. Lorsque les gains économiques qu'elle génère sont captés par les 1 %, comme c'est souvent le cas depuis plusieurs décennies, la croissance est bien plus une nuisance sociale et politique qu'un progrès économique. Pourtant, dans le discours politique, même dans de nombreux cercles de gauche ou soi-disant progressistes, l'équation « croissance = plus de bien-être de la majorité » reste un lieu commun quasi inattaquable. C'est consternant.

Quelles hypothèses sous-tendent ces méthodes d'évaluation ? Existe-t-il un débat autour d'elles ?

Comme je l'ai mentionné, les méthodes d'évaluation de l'impact des AC sont très sommaires, malgré leur apparente complexité qui tend à empêcher tout débat démocratique à leur sujet. Les hypothèses qui les sous-tendent sont des hypothèses qu'on pourrait qualifier « d'exclusion » voire même « d'expulsion » pour utiliser une expression utilisée par Saskia Sassen. Plusieurs exemples. Premièrement, l'environnement ? Expulsé du modèle. En effet, d'un côté, l'utilisation de matières premières n'apparaît pas dans les fonctions de production qui sont supposées modéliser nos économies. De l'autre, bien que des simulations complémentaires aboutissent fatalement à la conclusion que la croissance du commerce entraînera des émissions supplémentaires de gaz à effet de serre, leur coût (économique) n'est facturé à personne. Deuxièmement, les pertes d'emplois causées par le libre-échange et la libre-délocalisation ? Le tour de passe-passe employé dans les modèles simulant les AC consiste à faire l'hypothèse du plein-emploi permanent, c'est-à-dire que la possibilité du chômage, et avec lui les chômeurs et chômeuses, sont a priori expulsés de la modélisation. De plus, au cas où les travailleurs déplacés retrouveraient un emploi, cette transition n'a aucun coût, ni pour la personne concernée, ni pour la collectivité. Troisièmement, l'augmentation des inégalités ? Là aussi, les modélisateurs préfèrent le plus souvent faire l'hypothèse que nos sociétés sont déjà communistes et qu'aucune inégalité économique existe entre les individus. Et les rares fois où ils modélisent différentes classes sociales ou niveaux de qualification, autorisant leurs projections à simuler une augmentation des inégalités, leur coût (économique) est là aussi considéré comme nul et sans effet sur le fonctionnement futur de l'économie. En 2019 et à l'heure où tout le monde se gargarise de développement durable, on pourrait exiger mieux en termes de réalisme. Enfin, ils négligent les impacts liés au secteur public. L'ouverture aux marchés publics réduit l'investissement en général, car l'investissement public en est une composante essentielle. Dans un contexte d'incertitude, ce ne peut être que le secteur privé qui puisse prendre le relais. En créant des instruments qui permettent d'attaquer des politiques publiques qui menacent les intérêts des entreprises, cela fait avorter des politiques ambitieuses d'un point de vue social et environnemental. Ce n'est pas un mécanisme visible dans le modèle mais doit être gardé à l'esprit quand on s'interroge sur les effets d'un accord de commerce.

Cela dit, comme le rappelle la récente étude de Ha-Joon Chang et Mohsen Javdani⁵⁸, ce qui motive l'opinion de nombreux économistes n'est souvent pas de comprendre ou modéliser nos économies, mais bien l'idéologie. En effet, un économiste qui modélise un AC à l'aide d'un modèle d'équilibre général se basant sur de telles hypothèses connaît d'avance le résultat qu'il obtiendra. Il sait aussi que ce résultat plaira aux intérêts qui lui ont passé la commande pour une telle simulation. Certains professeurs d'économie sont devenus riches avec ce business en faisant « tourner la manivelle » du modèle comme on dit. J'ai par exemple eu un professeur d'économie internationale, qui se targuait d'être payé une somme à six chiffres pour une étude pour le secteur automobile. Vous imaginez bien que toute position critique en matière environnementale ou sociale rend plus difficile le décrochage de contrats ultérieurs. C'est un business, et le tampon scientifique est un sceau de légitimité qui a une grande valeur économique. Sans surprise, les acteurs qui font remonter leurs revendications sous couvert de science économique aux institutions européennes et aux négociateurs pour les satisfaire sont les grandes multinationales. Le développement des accords bilatéraux suit une logique de contournement du multilatéralisme pour ouvrir à ces firmes de nouveaux marchés, y compris ceux des pays pauvres. Par exemple, les AC comportent de plus en plus souvent un volet sur le numérique et permettent aux grandes firmes du Nord d'exploiter les données personnelles des citoyens des pays du Sud. Surtout, ils gravent dans des traités le langage de ces multinationales, et contaminent les

57 C'est même reconnu par les économistes orthodoxes. Voir Easterlin, R. A. (1974). Does economic growth improve the human lot? Some empirical evidence. In *Nations and households in economic growth* (pp. 89-125). Academic Press.

58 Voir Javdani, M., & Chang, H. J. (2019). Who Said or What Said? Estimating Ideological Bias in Views Among Economists.

communications officielles des institutions européennes⁵⁹, qui vont défendre leurs intérêts à travers différents organes de règlement des différends.

Revenons aux évaluations en elles-mêmes. Malgré toutes les critiques des modèles d'équilibre général – même partiellement reconnues par leurs utilisateurs – ils sont utilisés par inertie de la discipline et parce que leurs hypothèses donnent des résultats particulièrement utiles du point de vue des commanditaires de ces études. Et bien sûr, si on prend l'autre versant, on sera politisé, biaisé, non-scientifique. Oui, il y a de la politique en économie, et les hypothèses n'y échappent pas. Donc la question des choix idéologiques se pose : pourquoi la Commission européenne s'appuie-t-elle systématiquement sur les projections de croissance économique provenant de modèles de commerce néoclassiques pour vanter les bénéfices des accords de commerce de nouvelle génération qu'elle négocie aux quatre coins de la planète ? Pourquoi tolère-t-on encore qu'un modèle qui évacue d'emblée les questions liées à l'emploi, aux inégalités et à l'environnement, soit systématiquement pris comme référence par la Commission européenne pour cautionner ces accords à l'aide de projections de croissance bidon ? Comment peut-on prétendre dire quelque chose de sensé sur la croissance à long terme sans prendre en compte ces éléments essentiels au fonctionnement soutenable de nos économies ?

Ce qui est grave et dommageable au débat démocratique sur les AC, ce n'est pas tant la présence inévitable de positions idéologiques dans ce débat, mais le fait que celles-ci ne soient absolument pas assumées et avancent cachées en se drapant sous le manteau de la « science économique », alors que les outils ou méthodes de cette soi-disant science sont plus que défaillants.

Comment des critiques comme les vôtres sont-elles reçues ? On a, par exemple, pu répondre que vos propres méthodes n'étaient pas adaptées pour étudier les effets d'un accord de commerce.

Les contre-expertises sur les effets des accords de commerce ont été popularisées par un article de Jeronim Capaldo sur le TTIP⁶⁰. C'est assez intéressant de voir comment une telle étude, assez technique, est devenue aussi populaire. Il est évident que la crise de 2008 avait mis en évidence la pauvreté théorique de l'économie néoclassique et la vacuité du concept d'équilibre général dans le domaine financier, mais cette critique avait semble-t-il épargné le champ des études du commerce. Il y a donc à la fois une question de bon timing et le fait que dans l'UE le débat sur les AC se fait à 28, soit 28 Parlements et 28 fois plus de médias. Le fait qu'il n'y ait pas qu'un seul centre donne une caisse de résonance. En ce qui concerne mon étude sur le Ceta avec Servaas Storm, j'ai été reçu par la Commission des affaires étrangères du Parlement wallon, puis fait une présentation au Parlement européen, à la commission Schubert, et j'ai également été approché par d'autres représentants de parlements nationaux. Notre article sur le Ceta a été publié par une revue scientifique *peer-reviewed*.

Cependant jusqu'à présent, l'accueil réservé à nos critiques reste très hostile, la stratégie dominante étant de les ignorer. Ainsi, quand la commissaire européenne au commerce Cecilia Malmström a été interrogée par des journalistes sur la pertinence de nos critiques, sa réponse a tenu en une seule phrase péremptoire, qualifiant notre approche et notre modèle d'inaptes à traiter des questions commerciales. De même, de nombreux économistes néoclassiques préfèrent ignorer ou disqualifier a priori notre travail, un peu à l'image de leurs hypothèses théoriques qui évacuent a priori les vrais problèmes (chômage, inégalités, etc.) pour mieux s'extasier devant les bienfaits postulés de la mondialisation néolibérale. Dans un registre moins hostile, mais néanmoins plutôt froid, même des auteurs assez critiques comme Dani Rodrik, avec qui j'ai eu l'occasion d'échanger sur le sujet, ne vont pas ouvertement soutenir des méthodologies alternatives et citer des études s'en inspirant. À la manière de Stiglitz, ils se montrent critiques en matière de positions sur le commerce et les inégalités mais elles s'inscrivent dans un cadre théorique qui garde le plus souvent un ancrage dans l'approche néoclassique. C'est dommage, vu leurs positions institutionnelles. Un engagement moins ambigu de la part de tels économistes pourrait renforcer la défense d'un plus fort pluralisme en économie. Pour l'instant, les centres académiques hétérodoxes (non néoclassiques) restent très minoritaires dans les universités occidentales. Cette attitude très froide provoque aussi une réaction chez certains hétérodoxes, qui se refusent à citer le travail des économistes plus mainstream, même critiques. Personnellement, je pense qu'il est nécessaire d'élargir le cercle du débat. Comme l'annonce la page d'ouverture du *Washington Post* depuis l'élection de Trump, « *Democracy Dies in Darkness* », il est temps

59 Voir <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/free-flow-non-personal-data>

60 Capaldo, J. (2014). *The trans-atlantic trade and investment partnership: European disintegration, unemployment and instability* (No. 14-03). GDAE, Tufts University.

de soulever la chape de plomb néoclassique qui étouffe le débat sur les accords commerciaux depuis plusieurs décennies.

J'aimerais tout de même brièvement revenir sur la malhonnêteté ou la roublardise politique de la com' de Cecilia Malmström qui peut facilement échapper à ceux qui n'ont pas lu notre étude. Comme je le répète à chaque fois que je présente les résultats de mon travail avec Servaas Storm sur le Ceta⁶¹, comme notre modèle n'inclut pas de tarifs douaniers, nous avons pris comme point de départ l'estimation de l'augmentation des exportations qui est faite par les économistes embauchés par la Commission européenne. Notre divergence vient du fait que nous essayons de modéliser les autres effets du Ceta (l'élargissement et l'intensification de la pression concurrentielle sur les coûts de production, et donc l'emploi et les salaires, le recul du secteur public, etc.) pour projeter un scénario de croissance plus complet et donc plus réaliste. En effet, à partir de l'Alena, les AC dits de nouvelle génération ont dépassé de loin la seule dimension commerciale. Il faut donc une palette de modèles pour faire le tour de la question, dont des modèles macroéconomiques. La subtilité de notre démarche est que nous faisons l'hypothèse généreuse que leur modèle d'équilibre général est capable de prédire l'impact d'un AC sur le commerce, et que nous acceptons naïvement de considérer que les spécialisations productives dérivées d'un AC représentent un gain économique, même si nous savons pertinemment qu'une spécialisation poussée dans des secteurs tels que l'agriculture ou la finance ne représentent pas vraiment un progrès soutenable à long terme, mais laissons ce point de côté. Par contre, comme leur modèle est plombé par les hypothèses irréalistes, telles que l'expulsion de la question des coûts liés aux émissions de CO₂, au chômage ou encore aux inégalités et à leurs effets dynamiques et coûteux pour l'économie (et la société et l'environnement), nous considérons que leur modèle est inadapté pour prédire les effets économiques plus généraux d'un AC, y compris l'impact sur la croissance à moyen et long terme. Et nous proposons des projections alternatives en employant un modèle macroéconomique dynamique, en faisant l'hypothèse que non seulement un AC comme le Ceta va augmenter les exportations des pays signataires comme prévu par les projections néoclassiques, mais que l'intensification de la course à la compétitivité internationale pousse les entreprises à réduire leurs coûts de production, y compris le coût du travail et donc les salaires. De plus, un AC comme le Ceta va aussi entraîner des coûts liés aux pertes d'emploi (temporaires ou permanentes), à la contraction du secteur public ou encore à la montée des inégalités engendrée par le libre-échange. À terme, ces coupes dans la demande affectent négativement l'offre, sauf si on fait l'hypothèse facile d'un retour garanti à l'équilibre général des marchés. Même si Cecilia Malmström préfère ne pas en entendre parler, aucune de ces hypothèses complémentaires ne devrait poser un problème de fond.

Il faut reprendre les bases : un accord de commerce bénéficie à certains secteurs et nuit à d'autres. Si l'ajustement se fait absolument sans coûts, que tout le capital employé dans les usines fermées sert à en ouvrir d'autres, que la main-d'œuvre est réemployée dans des secteurs plus productifs et a donc un meilleur salaire *et* que les produits qui lui sont offerts sont plus diversifiés et moins chers, alors il n'y a aucun problème. C'est ce que raconte un modèle d'équilibre général vu qu'à long terme l'action autorégulatrice des marchés s'occupe de cette réallocation du capital et du travail dans les secteurs plus productifs. Malheureusement, un tel récit n'est pas sérieux, plus tenable. Vous me répondez à partir de vos entretiens précédents que, selon les experts que vous avez rencontrés, le chômage n'est pas lié au commerce et tient de la politique macroéconomique et la politique sur le marché du travail. C'est ignorer les travaux plus anciens des économistes hétérodoxes ainsi que les derniers développements dans le mainstream. Pour exemple, les recherches empiriques récentes d'économistes mainstream comme David Autor du MIT ont étayé le réalisme de nos hypothèses. Depuis son article sur « The China Shock: Learning from Labor Market Adjustment to Large Changes in Trade », il est admis que le libre-échange peut engendrer un chômage qui n'est pas que conjoncturel (et coûteux), mais structurel (et très coûteux). De même, dans « The Fall of the Labor Share and the Rise of Superstar Firms », il démontre que les principaux bénéficiaires du libre-échange, c'est-à-dire les grandes multinationales, sont également des moteurs puissants de la montée des inégalités, un phénomène que j'ai aussi documenté dans mon article avec Francis Cripps « Do Investment and Trade (Agreements) Foster Development or Inequality ? ». Et, après la crise de 2008, un autre économiste mainstream comme Stiglitz avait déjà remis au goût du jour la question du coût économique des inégalités dans un de ses livres (*The Cost of Inequality*).

Nos contradicteurs qui refusent d'entrer en matière sur les questions que nous soulevons et tentent de disqualifier nos travaux en les ignorant ou en les dénigrant en usant de subterfuges ne se positionnent pas

61 Kohler, P., & Storm, S. (2016). CETA without blinders: how cutting "trade costs and more" will cause unemployment, inequality, and welfare losses. *International Journal of Political Economy*, 45(4), 257-293.

comme des scientifiques. L'explication la plus vile est de dire que ceux-ci sont à la botte des multinationales. De manière un peu plus naïve ou généreuse, on peut croire que les plus stupides sont aveuglés par la limpidité mathématique des modèles néoclassiques et les plus lucides sans doute empêchés par leur crainte d'un retour du protectionnisme et de la guerre commerciale. Mais ce n'est pas de cela qu'il s'agit, vous ne verrez pas beaucoup d'économistes qui présenteront des stratégies de protectionnisme agressif, personne ne veut cela. Au-delà de ces fantasmes, le problème concret auquel nous faisons face est que nous n'avons pas eu l'occasion de discuter en bonne intelligence, entre scientifiques. Les effets négatifs des AC que nous soulevons, présents dans de nombreuses études, ne sont pas commentés par les autres économistes. À part des « ce n'est pas important », il n'y a aucune réponse.

On a eu une dernière critique selon laquelle, vu que notre modèle est de « court terme » au sens où il ne décrit pas une convergence vers un équilibre final où tous les déséquilibres sont résorbés, il serait à capacités de production constantes. Notre modèle utilise des relations statistiques sur des données annuelles, il reprend donc le comportement observé d'une économie sur les dernières années et l'extrapole pour représenter sa réaction à un choc ou à une nouvelle politique économique. Nous donnons nos résultats sept ans après le Ceta ; il y a bien un rebond de la demande après l'AC, c'est juste qu'il n'est pas nécessairement ajusté de manière à ce que tous les marchés s'équilibrent. Au lieu de s'accrocher à l'hypothèse commode mais absurde du plein emploi des ressources, serait-ce à long terme, il est possible de postuler de manière réaliste que le taux d'utilisation des capacités de production est fluctuant. Les machines d'une usine ne tournent pas sans cesse au maximum. Ce taux est calculé par les instituts statistiques nationaux et est très suivi par le secteur privé et les régulateurs lorsqu'ils s'intéressent à la conjoncture. Dans notre modèle, l'économie peut être à un sous-régime ou à plein régime selon la demande. L'investissement est déclenché lorsque la demande est telle que les capacités sont insuffisantes pour la satisfaire. Donc déjà nous ne raisonnons pas à capacités constantes et, de plus, le choc que nous modélisons sur le commerce est positif (puisque nous reprenons les projections des modèles néoclassiques pour les exportations) et la demande extérieure adressée aux entreprises domestiques augmente. Les effets macroéconomiques négatifs ne viennent qu'ensuite, avec la pression sur les coûts de production, c'est-à-dire les salaires, la fermeture de certaines activités et la réduction du secteur public par son ouverture à la concurrence. La triste réalité est que la plupart de nos détracteurs ne prennent pas la peine de nous lire.

Alban Maggiar, vice-président de la commission internationale et délégué aux affaires européennes de la CPME

À quel type d'informations avec-vous accès lorsque se négocie un accord commercial ? Quels sont vos principaux interlocuteurs ?

Donnons d'abord quelques éléments de contexte. La CPME est une organisation qui réunit 150 000 entreprises avec en moyenne 23 salariés, et qui est divisée en secteurs d'activités et en territoires. Notre objectif est de promouvoir les intérêts des PME, et donc d'éviter tout ce qui peut relever de la position figée ou idéologique vis-à-vis des accords de commerce, ce qui est un peu la règle dans le débat public. Il faut regarder ce qui se négocie concrètement, au cas par cas, et toujours veiller à faire respecter le principe de réciprocité : toute concession doit s'accompagner d'une contrepartie. Nous aurons l'occasion d'y revenir quand il s'agira de nos revendications et de l'élaboration de nos positions, mais je tiens d'ores et déjà à faire ces précisions afin qu'on comprenne dans quel climat ont lieu les discussions.

Nous appartenons à la confédération européenne SMEUnited (ex UEAPME) qui regroupe toutes les organisations nationales et sectorielles des PME, des photographes et boulangers à la construction, etc. SMEUnited a le statut de partenaire social au niveau européen et est régulièrement consulté par la Commission européenne.

Au niveau français, nous avons des consultations avec le secrétaire d'État au commerce extérieur ainsi que des auditions au Sénat ou à l'Assemblée dans les commissions chargées de ces dossiers. Il y a d'ailleurs eu un changement dans la manière de mobiliser les parties prenantes : avant, c'était surtout de l'information de la part des échelons nationaux et européens vers les PME et, maintenant, les concertations se multiplient. Le Trésor fait notamment de grands efforts d'information auprès des parties prenantes. Cela nous permet d'identifier plus nettement les dispositions au cœur de l'accord. C'est à nous ensuite de faire le meilleur usage possible de ces échanges et d'interpréter toute l'information disponible, y compris le non-dit.

Quand on parle de coûts et de bénéfices d'un accord de commerce, on pense en général au niveau agrégé, or ce qui est bon pour un grand groupe ne l'est pas forcément pour une PME et nous nous efforçons de tirer cela au clair pour ne pas être écrasés. Par exemple, nous devons mener un travail de vigilance constant pour identifier les normes qui pourraient être d'une complexité invraisemblable pour les PME et difficiles à appliquer, ce qui n'est pas apparent pour nos interlocuteurs au premier abord. En effet, il y a des moments où nous avons l'impression que les intérêts de base de l'Europe en général et de la France en particulier sont oubliés, occultés ou travestis, et notre action est, alors, de donner un coup de balancier pragmatique. Les études d'impact sont alors fondamentales car elles sont la base de toute discussion éclairée et constructive.

Nous avons donc des interlocuteurs à trois niveaux : européen, ministériel et législatif. Il peut aussi nous arriver d'avoir des réunions avec des partenaires étrangers : pour le TTIP, nous avons été reçus par l'ambassadeur américain à l'OMC. Les échanges avec les ambassadeurs ont pour but de nous amener à soutenir l'accord et cela peut être l'occasion de révéler certains intérêts défensifs ou offensifs. Par exemple, notre rencontre avec la diplomatie américaine révélait un besoin urgent, aux États-Unis, de faire signer l'accord avant la fin du mandat du président Obama, ce qui nous donnait une marge de manœuvre à double tranchant.

Nous n'avons en revanche pas beaucoup de contacts avec des homologues. Il est rare que nous rencontrions des patrons de petites entreprises du pays avec lequel l'accord est négocié. Ce n'est pas si surprenant que ça en a l'air, car ce sont les négociateurs qui sont l'interface entre les parties prenantes des deux pays et la rencontre directe est rarement organisée et pas toujours nécessaire.

Cependant, il est clair que nous n'avons pas le même niveau d'influence et d'information que les grandes entreprises et les multinationales, rien que pour des questions de moyens : elles peuvent mobiliser beaucoup plus de personnes pour se spécialiser sur des dossiers liés aux négociations et trouver facilement des gens qui parlent anglais couramment, ce qui n'est pas simple. Le problème majeur des PME est de réunir, fédérer et faire contribuer financièrement autant d'entreprises si différentes. On a un vrai problème de moyens moteurs et de ressources humaines. Pour ma part, je suis élu, donc bénévole, je fais tout ce travail en parallèle de la marche de mon entreprise. Le travail de patron de PME est ce qu'il est, on fait tout seul quasiment l'intégralité des tâches de management, il est donc très difficile de s'engager dans des mandats et promouvoir nos intérêts via la CPME. Néanmoins, autant au niveau européen que national, il y a eu de vrais progrès dans la mobilisation des PME et nous pensons qu'il est possible d'aller encore plus loin.

Comment aboutissez-vous à une position commune ? N'y a-t-il pas un risque d'avoir une meilleure prise en compte des intérêts offensifs que des intérêts défensifs en raison d'un biais de participation de vos membres ?

Le changement dans les normes de production est coûteux et demande beaucoup d'adaptation. L'évaluation des coûts et bénéfices de telles adaptations est prise en charge par le secteur lui-même, et c'est la CPME qui porte ensuite des revendications qui découlent de ces études.

Notre travail est avant tout de documenter ce qui se joue dans un accord de commerce, mobiliser nos adhérents, faire circuler au maximum les informations pour aboutir à une position commune que nous défendrons auprès de nos interlocuteurs pour qu'elle soit sur la table des négociations. Nos adhérents reçoivent des lettres d'information électronique et des groupes de travail réguliers sont organisés pour mener des discussions en continu sur des sujets comme le TTIP, le Ceta, le Brexit, etc. C'est l'occasion de nous positionner à partir des échanges intervenus avec nos différents interlocuteurs dans le cadre des négociations. Les comptes rendus de ces sessions sont ensuite diffusés à nos adhérents pour qu'ils puissent exprimer leurs remarques et commentaires. À ces groupes participent des élus venant de secteurs différents, plus ou moins mobilisés selon les enjeux et le contexte. Évidemment, la participation à ces groupes demande du temps, des moyens et de la collecte d'informations, ce qui varie beaucoup selon les filières. De plus, mener des études d'impact demande aussi beaucoup de coordination et de moyens, ce qui n'est pas toujours possible pour tous les secteurs.

Cela dépend aussi du type d'entreprises : dans l'agroalimentaire, ce sont les plus grandes exploitations qui sont les plus mobilisées alors que les petites sont plus difficiles à sensibiliser. Généralement, les secteurs les plus investis sur ces sujets sont la construction, l'agroalimentaire et l'industrie, qui ont développé au fil de l'histoire un goût pour l'action collective.

De mon point de vue, je ne dirais pas qu'on a du mal à solliciter un secteur en particulier mais plutôt à avoir suffisamment de représentants impliqués de manière régulière. Si, par exemple, vous avez un seul représentant d'une fédération, il ou elle va devoir s'occuper de formuler une position sur des questions sociales, commerciales, etc. C'est un travail considérable qui est plutôt fait au cas par cas qu'en continu. Je parle là des élus, qui cumulent la direction de leur entreprise et leur mandat à la CPME, car nous avons une équipe de permanents pour assurer le travail de fond. Ce sont eux qui élaborent les notes de position et c'est sur la base de leurs propres recherches que nous discutons. Cela nous permet de tenir le rythme très rapide que nous imposent nos interlocuteurs : il m'est arrivé de recevoir une convocation à une audition à l'Assemblée nationale sur un sujet précis 48 heures à l'avance ! Comme nous y sommes habitués, on sait qui interroger et comment optimiser le travail de recherche. Tout suit un peu le même schéma : 1) état des lieux, 2) quels sont les problèmes et comment les traiter, 3) quelles sont les remontées des secteurs, 4) comment aboutir à une position globale, 5) position définitive soumise à validation auprès des représentants de filière.

Comme vous le devinez, mener une étude d'impact est difficile : les secteurs doivent consacrer une partie de leur main-d'œuvre à l'étude de données qu'ils auront au préalable collectées auprès des entreprises de la filière. Ensuite, il faut modéliser tout ce qu'implique un changement dans les normes, à savoir l'utilisation d'un matériel différent et des formations de personnel. Tout cela est encore plus complexe lorsqu'il s'agit de normes de qualité car cela suppose l'embauche d'un ingénieur qualité spécialisé et demande des investissements très coûteux (le processus qualité coûte entre 2 % à 7 % du chiffre d'affaires dans une PME). En plus, c'est à rendements décroissants : passer les premiers niveaux demande quelques investissements et une sensibilisation du personnel, puis quand on monte dans les échelons, il faut s'approprier une multitude de procédures très complexes, attacher des documents à chaque lot de production, mettre en place la traçabilité, etc. Tout cet arsenal, nécessaire, peut peser sur les petites entreprises si le principe de réciprocité n'est pas respecté, et c'est pourquoi nous nous efforçons de nous assurer que les mêmes contraintes pèsent sur les deux parties dans un accord de commerce, ce qui n'est pas toujours le cas. Par exemple, si vous laissez entrer en Europe des produits qui ont des normes environnementales plus laxistes, vous organisez une concurrence déloyale. C'est à notre sens une manière plus intelligente et fair-play que souligner des intérêts défensifs et chercher à protéger certains secteurs.

Tout cela serait bien sûr plus simple si on recevait un véritable calendrier de la part des autorités plutôt que fonctionner au fil de l'eau. Malgré cela, nous nous adaptons et nous savons très bien qu'un accord met entre trois et cinq ans à être négocié, ce qui nous permet d'anticiper. Par exemple, la reprise des négociations avec les États-Unis n'est pas un dossier prioritaire pour nous car on est encore loin d'arriver à quelque chose de

suffisamment précis pour nous positionner. Il y a certes la question de l'ouverture de l'agriculture à l'extérieur, mais la question est complexe et va sûrement prendre des formes très diverses avant de se stabiliser, si même le dossier s'ouvre.

Quelles sont les principales propositions que vous portez dans le cadre de ces négociations ?

Je pourrais réunir nos revendications en cinq points.

1. Comme je l'ai résumé plus tôt, nous sommes avant tout attachés à faire respecter le principe de réciprocité dans un accord de commerce. Prenons le cas de l'accès aux marchés publics, un véritable enjeu pour certaines filières. Lorsque vous êtes dirigeant d'une entreprise de menuiserie et que vous réalisez des travaux qui demandent un savoir-faire particulier, comme la construction de répliques de bateaux anciens grandeur nature ou les boiseries du château de Versailles, vous pourrez grâce à l'ouverture des marchés publics candidater à un appel d'offres pour la restauration de l'un des capitales des 50 états. Ça, c'est sur le principe ; en réalité, vous êtes contraint par le Buy American Act : pour restaurer le capitole de l'État du Delaware, vous devrez intégrer 30 % de produits intermédiaires d'entreprises locales, que vous ne connaissez pas et qui n'auront pas forcément des offres correspondant à ce dont vous avez besoin. Ce type de problème s'étend à toutes les filières intéressées par les marchés publics, les transports notamment. Il s'agit donc de s'assurer que, quand bien même ces exigences seraient levées, on nous garantisse un réel accès aux marchés publics. Les négociateurs devraient informer clairement les PME de l'équilibre des accords et de la réalité de l'accès aux marchés par des bilans synthétiques.

2. Ensuite, il faut renforcer la convergence réglementaire : à savoir la reconnaissance des standards européens et la fusion de toutes les certifications qui seraient en doublon. Cela peut paraître anodin, mais c'est le nerf de la guerre. C'est très difficile de passer par les étapes permettant de certifier un produit ou un processus de production, et en l'absence d'équivalence des certifications, il faudrait dans certains cas avoir une seconde chaîne de production, séparée de la première, pour pouvoir exporter !

3. Un autre grand enjeu est celui des règles communes de référence. Il faut assurer le respect des droits de propriété industrielle : protection brevets, modèles, dessins, marques. Aujourd'hui, aux États-Unis, vous avez des sociétés américaines qui ont déposé les appellations « chablis » et « camembert » ; cela pose les bases d'une concurrence déloyale entre ceux qui respectent toutes les contraintes liées à la production de ces denrées et ceux qui peuvent étiqueter leurs produits comme bon leur semble.

4. Pour assurer le respect des intérêts des PME, nous souhaitons l'introduction d'un chapitre spécifique dans tous les nouveaux accords de commerce. En effet, il faut que les autorités transnationales travaillent main dans la main avec nous pour effectuer un suivi des mesures favorables aux petites entreprises prévues dans les accords. Cela permet de compenser notre relativement faible degré d'influence comparé aux grandes entreprises. Il faut comprendre que nous n'avons pas du tout les mêmes moyens : on a 35 permanents à la CPME pour le social, le fiscal, l'environnemental, etc. À SMEUnited je suis vice-président et je préside la commission économique et fiscale, on a peiné à trouver quelqu'un pour siéger aux affaires sociales alors que la question d'une assurance-chômage ou d'un salaire minimum européen sont des politiques qui peuvent se réaliser dans le futur. Ce chapitre permettrait donc d'instituer une plateforme permettant la circulation des informations auprès des PME des deux parties contractantes et servirait de forum de discussion pour suivre les impacts des accords et leur respect.

5. Garantir la mobilité du travail et rendre possible le détachement de nos salariés pour nouer des partenariats dans le pays étranger, prévoir des facilités de visa et des modalités de formation professionnelle. Encore une fois, c'est une question d'effectivité des accords de commerce qui se joue, si vous devez attendre six mois pour un visa, vous allez vite renoncer à entrer dans le marché du pays partenaire.

Quel est le degré de prise en compte de vos revendications ?

Je le dis de nouveau, et le souligne, il y a eu une grande amélioration en termes de transparence et de mobilisation des PME dans le débat, surtout au niveau français. Via SMEUnited ou des associations professionnelles sectorielles à l'échelle européenne, nous arrivons à faire remonter les résultats de nos études d'impact jusqu'aux négociateurs, qui les reprennent. Dans le cadre du TTIP, nous avons l'impression que cette remontée des revendications avait bien fonctionné, et de gros progrès avaient été faits sur la question de l'accès au marché, malgré l'intransigeance des États-Unis. De même, le chapitre PME a été ajouté au Jefta [partenariat Japon-UE] et SMEUnited a été invitée il y a quelques jours à une table ronde qui réunit les

principaux acteurs économiques européens et japonais pour suivre l'application des mesures spécifiques prévues pour les PME en matière de propriété industrielle et d'harmonisation des normes.

On se félicite de ces avancées, et nous encourageons nos interlocuteurs à aller encore plus loin dans la consultation et la concertation, ce n'est que le début. Pour nous, la qualité du dialogue dépend étroitement de l'état d'esprit des parties prenantes. Je vais vous dire franchement : pour moi, quand on est élu à la CPME et qu'on va promouvoir nos intérêts dans le cadre d'un accord de commerce, on n'est pas dans un cadre fondamentalement différent de celui de l'exercice de notre travail et du contact avec nos salariés, clients ou fournisseurs. Nous sommes dans une culture d'adaptation et de concertation, pas dans un rapport de force. Quand nous sommes en contact avec nos interlocuteurs nous n'allons pas marteler un message pour gagner à l'usure – mais trouver des compromis. C'est pour cela que nous essayons le plus possible d'envoyer un élu accompagné d'un permanent à chaque consultation, une personne porte les revendications et une autre va mettre à contribution ses connaissances pour trouver une issue favorable. Cela permet aussi d'être intraitable sur une question en particulier à la demande d'un secteur et de faire preuve d'intelligence pour donner une contrepartie satisfaisante. En tout cas, il n'y a pas d'autre voie que le « donnant-donnant ».

Comment expliquez-vous la faiblesse du recours aux dispositifs prévus par le Ceta pour les entreprises exportatrices ?

Vous parlez sans doute du faible nombre d'inscriptions d'entreprises au registre REX, nécessaire pour bénéficier d'exemptions de droits de douane à l'export vers le Canada. Le Ceta est récent, il a 18 mois, et est provisoire car il n'a pas été voté par tous les pays, d'une part. D'autre part, il n'y a pas eu suffisamment d'informations de la part des autorités.

Nous demandons toujours des parcours fléchés pour permettre aux chefs d'entreprise de s'approprier les accords de commerce, dans un contexte où nous sommes déjà très sollicités par des tâches diverses. Les pouvoirs publics ont un rôle essentiel à jouer dans l'accompagnement des PME et tout ne se fera pas toujours spontanément, d'où la demande d'un chapitre dédié à nos besoins et la création d'une plateforme permanente d'information et de concertation. Dans la mesure où les petites et moyennes entreprises sont la base de l'économie européenne, cet effort est absolument essentiel.

Arnold Puech d'Alissac, chargé des affaires internationales à la FNSEA

Que pensez-vous des règles commerciales actuelles et de leurs effets sur le secteur agricole ?

Prenons d'abord l'intégration économique dans l'espace européen : échanger librement sans droits de douane a été essentiel pour fluidifier le commerce et échanger ce qui n'est pas intégralement produit ou consommé domestiquement. Deuxièmement, le changement climatique nous demande de chercher à produire là où l'empreinte environnementale est la plus faible et la France a une carte fabuleuse à jouer : c'est un territoire extrêmement productif là où d'autres parties du monde auraient mieux intérêt à se spécialiser dans d'autres domaines car l'agriculture y provoquerait un épuisement des eaux, un gaspillage de l'espace et de la biodiversité. Nous avons une chance inouïe, pas besoin de dépenser une énergie phénoménale à pomper de l'eau ou chauffer des serres, ni à utiliser de grandes quantités de pesticides pour désinsectiser les bovins comme dans des pays tropicaux. Il faut saisir cette opportunité en permettant à l'agriculture conventionnelle et biologique d'être à la pointe de la technologie, afin d'avoir les rendements nécessaires pour nourrir les Français à prix abordable, ce qui serait impossible si on passait au 100 % biologique, il faut le dire. C'est quelque chose qu'on a tendance à négliger dans le débat public, alors que le prix de l'alimentation est un enjeu majeur autant dans les pays développés que dans les pays en développement vers lesquels on exporte, comme l'Afrique du Nord. Conserver la productivité est quelque chose de fondamental et le commerce y participe en assurant des débouchés au secteur agricole. Bien entendu, il faut protéger nos indications géographiques et la richesse de nos terroirs, gage de produits de qualité et de rayonnement de la France, leader européen en matière agricole. Aussi, c'est comme cela qu'on soutiendra la croissance de la consommation du bio et de la promotion de ce modèle agricole qui a tout son rôle à jouer à l'échelle européenne.

Dans l'Union européenne, les différences de normes conduisent à des distorsions de concurrence inacceptables, c'est pourquoi la FNSEA plaide pour plus d'harmonisation et pour « mieux » d'Europe. Souvent, la France ajoute des contraintes, ce que nous appelons la surtransposition des directives européennes, notamment sur les produits phytosanitaires, ce qui peut conduire à la disparition de filières au profit de nos voisins. L'inverse est quelquefois vrai, comme par exemple quelques normes plus légères en France en matière de normes de stockage du lisier.

En ce qui concerne les pays tiers, il n'existe plus depuis quinze ans de système de restitution à l'exportation au sein de la PAC, qui consistait en une compensation financière de la part de l'UE de la différence entre le prix domestique d'une denrée exportée et le prix mondial. Cela a été considéré comme une subvention à l'exportation et a été fortement critiqué à l'OMC. Désormais, l'agriculteur doit vendre au prix mondial. Il n'y a donc pas là non plus de déséquilibre avec nos partenaires hors-UE de ce point de vue. C'était tout l'enjeu de la PAC de 1992 : permettre aux agriculteurs de produire au prix mondial. De mémoire, les dernières aides dans le domaine du poulet, un des secteurs les plus aidés, se sont arrêtées vers 2010 ou 2009. Les aides de base à la durabilité qui sont versées dans l'UE sont liées à la production de biens communs, mais ne compensent pas les surcoûts en termes de coût du travail, de contraintes sociétales ou de taxes diverses auxquels nous faisons face. De plus, lorsque les budgets des politiques agricoles augmentent en Chine, aux USA ou en Inde, le budget de la PAC est en diminution constante depuis trente ans, comme si l'agriculture n'était pas un enjeu stratégique majeur.

Le rapport Schubert met en avant le fait que le Ceta met en concurrence des modèles agricoles et des pratiques assez éloignées (par exemple il n'interdit pas d'importer de la viande nourrie aux farines animales, traitée aux antibiotiques comme activateurs de croissance ou des produits alimentaires traités avec des pesticides interdits dans l'UE). Les réponses apportées par le gouvernement français sur ce sujet sont-elles suffisantes ?

Instaurer une distorsion de concurrence, c'est vous mettre des semelles en plomb à une épreuve de saut à la perche sous prétexte que vous courez plus vite que les autres. Même si vous êtes très bon, vous vous épuiserez pour concurrencer tous les autres sportifs et vous perdez le titre de champion du monde. Le respect du principe de réciprocité est donc au cœur de nos revendications. Nous avons été auditionnés par la commission Schubert et ça a été un moment d'échanges particulièrement riches. Nous avons notamment appris l'existence des 46 pesticides utilisés au Canada non-autorisés dans l'UE qui nous a fait prendre pleinement conscience de la différence entre nos modèles agricoles, on s'en doutait déjà un peu. Hélas, c'en est resté là et les recommandations ne se sont pas traduites en actes. Le Ceta institue donc de ce point de vue là une forte distorsion de concurrence avec la possibilité pour les agriculteurs canadiens d'exporter vers l'UE

des produits ayant une teneur acceptable en pesticides (limite maximum de résidu/LMR fixé par le *Codex Alimentarius*), mais qui sont interdits d'utilisation dans l'espace européen. C'est un véritable problème pour nous car, quand des agriculteurs ont le droit de désherber à l'atrazine leur maïs, nous devons utiliser d'autres produits qui reviennent à 50 € de charges supplémentaires par hectare ! Cela permet ensuite de nourrir les porcs et les bovins pour beaucoup moins cher. On nous assure au gouvernement que les produits sont équivalents en termes sanitaires vu que les niveaux résiduels de pesticides sont respectés selon les standards internationaux du *Codex Alimentarius* ; certes, mais on ne peut pas dire que ces produits sont équivalents aux nôtres ! Nous saluons la mise en place d'une commission indépendante, avec des groupes de travail qui ont été constructifs et adaptés à nos besoins. Cependant, les pouvoirs publics n'ont pas fait les efforts suffisants pour mettre en place ce principe de réciprocité et le rapport Schubert en est resté au stade du vœu pieux pour une grande partie. Notre mot d'ordre est de ne pas importer l'agriculture dont nous ne voulons pas !

Il y a aussi, c'est lié, un problème de manque d'effectivité des soupapes de sécurité, malgré les garanties données par le ministre du Commerce extérieur. Les clauses de sauvegarde nous permettant de suspendre temporairement les facilités commerciales prévues par le Ceta pour un secteur ne sont pas applicables concrètement. Des produits faits dans des conditions de concurrence déloyale peuvent donc arriver sur nos marchés sans aucun problème. Il y a pourtant un précédent avec l'événement du poulet brésilien et thaïlandais il y a vingt ans, où un oubli dans le passage du Gatt à l'OMC avait permis à un contingent de 800 000 tonnes (pour un marché de 20 millions de tonnes) de poulet congelé ou saumuré d'arriver sur nos marchés européens sans taxes. On regrette aussi l'ouverture de contingents exemptés de droits de douane à des filières sensibles comme la viande bovine, qui aurait simplement pu être exclue des négociations. C'est un vrai problème car la France est un grand producteur de bovins, et ce secteur en difficulté est soumis à une concurrence inutile, ce qui va être aggravé avec les accords avec le Mercosur, la Nouvelle-Zélande, etc.

On a entendu de la part des pouvoirs publics dans le débat autour du Ceta que le Jfta par exemple pourrait compenser certaines difficultés liées au Ceta. Est-ce une approche satisfaisante ?

Le Japon est un marché très intéressant qui nous offre de nouveaux débouchés, comme le montre une note faite par l'APCA (chambres d'agriculture), c'est un très grand marché à fort pouvoir d'achat qui peut donner des débouchés à des filières d'élevage. Mais, au-delà des grandes annonces politiques, il faut suivre la mise en œuvre : comme il y a trop d'entreprises européennes souhaitant y exporter de la viande bovine, il a été organisé une loterie. Cela veut dire que vous allez vous organiser pour être prêt à exporter au Japon sans réelle certitude en engageant des frais très importants ! Comme vous le voyez, les modalités concrètes d'obtention des certificats d'exportation et des certificats sanitaires sont vraiment au cœur de la question de l'impact d'un accord de commerce.

Pour bien comprendre les choses, il faut savoir qu'il existe trois types de produits.

- Les produits entièrement libéralisés, au sens où il n'y a pas de limite aux quantités échangées ou au nombre d'entreprises exportatrices. C'est le cas notamment du maïs et du soja.
- Des produits dits « sensibles » qui ne sont que partiellement libéralisés. Pour ceux-là, on négocie avec nos partenaires un contingent de produits non-soumis aux droits de douane. Le Ceta permet par exemple, à notre grand regret, d'importer un contingent supplémentaire de 45 000 tonnes de viande de bœuf produite au Canada.
- Les produits protégés par des droits de douane, exclus des négociations. C'est le cas de la volaille canadienne.

Un des avantages du Ceta pour le secteur agricole français est l'ouverture accrue du marché du lait et du fromage. Mais cette ouverture se fait au prix de la déstabilisation du système canadien de gestion de l'offre sur ce marché. N'y a-t-il pas un risque de voir du coup la production canadienne se reporter sur le marché mondial et par conséquent affaiblir encore les cours mondiaux ?

La filière lait européenne a bénéficié du Ceta et a rempli ses contingents à l'export, ce qui ne s'est pas vérifié pour les Canadiens, même s'il y a aussi des effets de conjoncture. Nos produits étaient déjà vendus là-bas et appréciés, notamment nos fromages, et subissaient seulement l'application de droits de douane, ce qui explique cette réussite. La filière bénéficie donc des accords de commerce, même s'il faut garder à l'esprit que la rentabilité du secteur dépend de la formation des prix réglementés au niveau français. Pour que les

bénéfices reviennent effectivement aux producteurs, il faut encore se battre ! C'était l'enjeu des états généraux de l'alimentation, avec la détermination d'indicateurs de coût de production au niveau national à prendre en compte au cours des négociations commerciales dans la fixation du prix payé à l'agriculteur.

Plus largement, avez-vous une position générale sur les accords de commerce ou procédez-vous plutôt au cas par cas ? N'y a-t-il pas un risque de ne pas être écoutés par les pouvoirs publics si la position varie en fonction des intérêts offensifs et défensifs de vos membres ?

La FNSEA n'est pas uniquement le syndicat majoritaire, même si nous avons obtenu 55,55 % des voix aux dernières élections au sein des chambres d'agriculture, sachant que les autres organismes font environ 21 % et 20 %. Nous sommes dans une approche de syndicalisme unitaire, nous avons tous fait le serment de l'unité paysanne, qui est à la base de notre organisation, qui a pour règle de ne jamais se diviser et vient de notre premier président, Eugène Forget. Ainsi, tout l'objet de notre organisation est de faire converger des intérêts divergents pour aboutir à une position commune. Les intérêts sont bien sûr différents selon les activités, et ce qui va aider un céréalier ne va pas forcément aider un éleveur, mais nous avons besoin les uns des autres et faisons front commun. Avec nos trente représentants territoriaux et nos vingt représentants de filière, les solutions se trouvent en commun, c'est notre objectif. Pour ma part, je suis un élu qui siège à mon canton, mon département, ma fédération régionale (Normandie), et nationale, au niveau européen et mondial ! Tout cela permet d'avoir une vision d'ensemble et de faire circuler l'information. Comme dans tout syndicat, la tâche d'élu se fait bénévolement en parallèle de notre activité et demande beaucoup de temps. Nous avons notamment beaucoup d'élus venant de la viticulture, qui est une des plus grandes composantes du secteur agricole français : le président de la commission fiscale et sociale, des employeurs, le n° 2 de la FNSEA, etc. Ensuite viennent le monde de l'élevage et de la grande culture (notamment la betterave) ainsi que les producteurs de lait, qui sont véritablement dans l'ADN du syndicat.

En ce qui concerne notre positionnement, nous procédons au cas par cas en matière d'accords de commerce, et la discussion se fait sur la base d'études d'impact. La direction générale à l'agriculture de la Commission indique par exemple que nous ne pouvons pas négocier 300 000 tonnes d'imports nouveaux en viande bovine avec le Mercosur, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Canada sans déstabiliser la situation des producteurs. Cette thèse est en opposition avec celle de la direction générale au commerce, qui assurait que ça ne poserait pas de problème. Cette dernière menait une étude sur les flux agrégés alors que toute la question était de savoir ce qui allait se négocier dans le détail : si nos indications géographiques allaient être protégées, si de nouveaux produits pourraient être exportés, etc. Tout cela, la direction générale au commerce n'a pas su le chiffrer. C'est pour cela que nous avons manifesté pour protéger le secteur de la viande bovine dans le cadre de l'accord UE-Mercosur, car il faut comprendre que l'agriculture est un secteur spécifique qui ne peut pas changer de spécialisation à volonté. Prenez une exploitation bovine dans le Massif central avec des hectares de pâturage, vous ne pourrez rien faire pousser d'autre de manière aussi efficace ! Il y a quinze millions d'hectares en herbe en France, et faire disparaître ces secteurs serait une catastrophe économique et environnementale.

Au-delà de la question des filières sensibles, il faut dire qu'on a un a priori favorable aux négociations commerciales dans la mesure où nous sommes un grand exportateur, avec des produits reconnus, de grande qualité et souvent compétitifs : notre cochon est le moins cher d'Europe à l'entrée des abattoirs, il est par contre le plus cher en magasin, le problème n'est donc pas du côté des producteurs. C'est un problème que nous devons tous résoudre ensemble. Après, nous regrettons les excès de démagogie auxquels ont recours les politiques pour défendre ou critiquer les accords de commerce. Cela renforce une défiance politique déjà importante et brouille complètement les termes du débat. Il est absurde de chercher à savoir si le commerce est bon ou mauvais par essence ! Tout est une question de normes sanitaires, environnementales, de modèle agricole, de terroirs, de juste rémunération et de spécificité de chaque pays.

Notre position très compétitive ne nous empêche pas de négocier – personne ne va nous reprocher d'avoir de l'eau qui tombe du ciel, de bons espaces naturels et une empreinte écologique faible – et on a eu par exemple des rencontres avec les agriculteurs canadiens qui ont permis d'identifier les points forts et les points faibles de chaque partie. C'est le principe d'une négociation. Le libre-échange à tout prix n'est pas une fin en soi, ce que nous recherchons, c'est un gain mutuel dans le respect des intérêts défensifs de chacun, les Canadiens ont par exemple exclu le secteur de la volaille des négociations. On regrette de notre côté la non-exclusion de la viande bovine et son traitement dans le cadre des secteurs sensibles avec l'apparition d'un contingent à droits nuls.

Il y a aussi du point de vue défensif des enjeux de sécurité alimentaire. On a, par exemple, une longue histoire de protection du secteur du sucre, avec une taxe de 98 € la tonne pour le sucre importé, ou une orientation de l'agriculture pendant le plan Marshall vers l'autosuffisance en matière de production de céréales vis-à-vis des États-Unis et de l'URSS, atteinte dans les années 1950. Ce n'est pas qu'une simple question d'échanges de biens, à la FNSEA, on défend des hommes, des produits et des territoires. C'est cette prise en compte de la spécificité de l'agriculture qui a permis d'atteindre une sécurité alimentaire et d'être encore aujourd'hui une grande puissance agricole : on est le premier pays au monde en termes de semences vendues ! Tout cela, on le doit à une protection efficace qui a renforcé les entreprises françaises ainsi qu'à une coordination entre la recherche privée et publique, notamment via l'Inra, ainsi que les instituts techniques et organisations professionnelles agricoles.

Comment distinguer les normes sanitaires qui correspondent à des préférences collectives nationales et les obstacles injustifiés au commerce ? Quand des pays partenaires identifient eux-mêmes des BNT chez nous, comment répond l'Union européenne ou la France ? Est-ce que cela fait l'objet d'une consultation auprès des professionnels ? (Exemple de l'interdiction de laver les poulets au chlore).

La question des barrières non-tarifaires relève de la position politique. Les Américains considèrent qu'il n'y a absolument aucun problème avec l'utilisation d'hormones sur leurs bœufs, qu'il n'y a pas de base scientifique – seule chose qui compte pour l'OMC – pour les considérer comme dangereux. Ce serait préférable qu'on se réfère plus systématiquement à la science dans ces débats autour des normes, mais de toute façon nous n'avons pas les mêmes valeurs : aux États-Unis, le poulet doit être sain lorsqu'il est amené au consommateur, lavé à l'eau de Javel, alors qu'en Europe nous établissons une traçabilité qui commence dès l'exploitation agricole. Aucun des deux côtés ne va accepter la justification de l'autre, et il arrive que ce soit une impasse et que cela amène à sortir un secteur, comme la volaille, de la négociation. Cela peut aussi mener à des conflits : les États-Unis nous ont attaqués à l'OMC sur l'interdiction d'importation de bœuf aux hormones, au motif qu'elle n'est pas fondée scientifiquement, et nous avons perdu. Nous continuons à empêcher ces importations pour respecter nos préférences collectives et ouvrons en contrepartie un contingent sans droits de douane pour du bœuf sans hormones américain. Aussi, il y a des consultations et concertations avec la Commission pour savoir ce qui relève de la barrière non-tarifaire légitime, mais la décision reste entre leurs mains. C'est à eux de mener les négociations, ils savent où nous gagnons et où nous perdons. Nous avons des contacts réguliers avec eux via le Copa-Cogeca, l'équivalent de la FNSEA à l'échelle européenne. On participe aussi aux groupes de dialogue civil de la Direction générale à l'agriculture trois fois par an, toujours via le Copa-Cogeca ainsi que les groupes spéciaux sur le suivi des négociations par la Direction générale au commerce.

Le vrai problème est du côté des hommes et des femmes politiques, qui conditionnent la société pour ou contre les accords commerciaux sur des bases démagogiques. Nous déplorons la qualité médiocre du débat public quel que soit son bord. C'est scandaleux de juger un accord de commerce en disant que c'est bon ou mauvais par principe sans même savoir ce qui est négocié. À la FNSEA, nous voulons sortir de ces impasses et proposer des indicateurs concrets, par exemple faire mesurer systématiquement l'empreinte écologique des produits échangés, ce qui changerait fondamentalement les discussions. On sortirait enfin des débats binaires pour parler d'agriculture neutre en carbone, des clauses environnementales contraignantes à inclure dans un accord de commerce et des étiquetages de l'origine des produits transformés. Nous faisons d'ailleurs une campagne très active sur cette question et avons obtenu une pétition officielle au niveau européen (<https://www.eatoriginal.eu/>) pour que la Commission mette cela à l'ordre du jour.

Jean-Marc Siroën, professeur d'économie internationale à l'université Paris-Dauphine

Comment a évolué l'enseignement des questions commerciales à l'université ?

Grande question ! Les années 1970-1980, où j'ai commencé mes études, étaient des années de transition d'une approche plutôt hétérodoxe à une approche plus orthodoxe, bien que la frontière entre courant fût moins importante qu'aujourd'hui.

Vous aviez ainsi une forte influence, bien que déclinante, d'économistes marxistes avec des discours protectionnistes fondés sur une vision du commerce comme rapport d'exploitation entre pays riches et pays pauvres. Leurs positions, majoritaires à l'université, étaient loin d'être unifiées et c'était une époque de débats très riches, avec comme grandes figures Samir Amin, par exemple. Il y avait ensuite le courant structuraliste, finissant lui aussi, qui a influencé de nombreux économistes latino-américains comme Raúl Prebisch ou Celso Furtado. Ce courant très éclectique, représenté en économie internationale par François Perroux notamment, a engendré des économistes très divers : du marxisant Gérard Destanne de Bernis à Raymond Barre. Il y avait aussi des post-keynésiens et l'école de la régulation, qui venait tout juste d'émerger.

Pour comprendre l'état d'esprit de l'époque, il faut savoir qu'on s'intéressait en priorité aux confrontations théoriques. Si l'intérêt pour le théorique par rapport à l'empirique fait des allers-retours réguliers, il faut aussi se rendre compte d'une chose : quand, dans les années 1980, je faisais de l'économétrie dans le cadre de ma thèse, j'allais au centre de calcul qui utilisait des cartes perforées. Il fallait plusieurs semaines pour exécuter les calculs et les faire vérifier ! On n'avait pas les moyens techniques de faire facilement ces choses-là.

Ce foisonnement théorique menait à des manières assez différentes de concevoir l'économie et de l'enseigner, les cours d'un marxiste seraient par exemple qualifiés de cours d'histoire de la pensée par un orthodoxe. D'un autre côté, nous avions tout de même la même base : les théories traditionnelles de Ricardo à HOS, qui étaient, selon les affinités, valorisées ou abondamment critiquées. Si le contenu était globalement le même qu'aujourd'hui, les nouvelles théories du commerce mises à part, le traitement était radicalement différent, fait généralement dans un esprit d'éclectisme théorique. Cependant, les manuels américains d'économie circulaient déjà dans la profession et étaient comme ils sont aujourd'hui, c'est-à-dire totalement centrés sur de la microéconomie et de la macroéconomie néoclassique et l'apprentissage du maniement technique. Cela n'avait rien à voir avec les manuels français, qui ont aujourd'hui quasiment disparu, qui, quel que soit leur bord, étaient riches en débats théoriques. Je dirais que l'enseignement était pluraliste à cette époque, et que même les universitaires les plus critiques donnaient dans leurs manuels toute sa place à la notion d'avantage comparatif. Bien sûr, c'était particulièrement exigeant pour les étudiants et je ne suis pas sûr que nous étions réellement capables d'articuler toutes ces théories au sortir de la licence.

Il y a eu une fracture très nette et très rapide à partir des années 1980 et 1990, où le goût de la dispute entre écoles a été remplacé par des débats sur les meilleures méthodes d'estimation statistique, si je caricature un peu. Il y a tout de même une véritable révolution théorique qui s'est faite pour le commerce international dans les années 1990, avec les travaux de Krugman, qui arrive avec des modèles assez simples à décrire le commerce tel qu'il est depuis l'après-guerre : majoritairement entre pays du Nord et composé principalement de biens similaires.

Si la notion d'avantage comparatif amène à défendre le libre-échange, le discours de ces nouveaux modèles est très ambigu : les gains à l'échange ne viennent pas d'une spécialisation dans un avantage comparatif mais d'économies d'échelle, d'augmentation de la concurrence et de gain en diversité des biens pour les consommateurs. En outre, la concurrence imparfaite introduit un rapport de force jusque-là absent des descriptions classiques du commerce, plus harmonieuses. On peut donc se servir de ces modèles pour justifier des politiques commerciales stratégiques, et beaucoup de débats des années 1980-1990 sur les inconvénients de la mondialisation ressemblent à ceux d'aujourd'hui.

Pour résumer, je dirais que, depuis le début de ma carrière, l'enseignement du commerce a toujours été le même chez les « non hétérodoxes », avec l'ajout un peu plus tard des théories de Krugman. Et

encore, cela a mis dix-quinze ans.

Comment enseignez-vous les questions commerciales ?

Pour construire mon cours, je suis parti des intuitions de la nouvelle économie internationale pour me situer à mi-chemin entre le théorique et l'empirique. J'essaye, vous m'excuserez d'un aussi bien grand mot, d'adopter la « vraie théorie » keynésienne au sens où je privilégie le raisonnement inductif au déductif, dominant dans l'enseignement de l'économie. Cela mène à une sous-estimation importante des aspects historiques, politiques et institutionnels du commerce, et ce que j'ai à apporter en tant que professeur n'est pas tant sur l'enseignement des théories, qui se fait un peu toujours de la même manière, mais sur des zones d'ombre comme les négociations internationales, les traités de libre-échange, l'OMC, l'idéologie derrière ces débats s'il y en a une, les instruments du protectionnisme, etc.

J'accorde aussi une importance à l'empirique, qui est moins ma spécialité mais me semble important dans la mesure où les modèles statistiques ne sont pas vraiment un mode de démonstration mais permettent au moins de faire des démentis. J'ai par exemple promu dans les années 1990 et les années 2000 le modèle de gravité, qui date des années 1960 mais a été redécouvert à cette occasion.

En résumé, mon cours n'est pas tant une défense du libre-échange qu'une critique du protectionnisme, qui s'est renforcée à mesure que le phénomène de fragmentation des chaînes de valeur est devenu important à la suite de l'ouverture de la Chine dans les années 2000. Ça, la majorité des économistes et statisticiens passent à côté faute de données et de théories adéquates, ce qui fait que ce n'est qu'enseigné dans les limites du cours ou en guise d'ouverture alors que c'est fondamental. Je montre cependant que, comme Krugman, l'intérêt d'une politique protectionniste dans certains cas ne peut pas être écarté aussi facilement qu'on le croit.

Une deuxième limite est celle des inégalités, qui paradoxalement est pourtant traitée depuis l'après-guerre avec HOS. En fait, elle a toujours été évoquée puis mise de côté vu que les gains au commerce l'emportent sur les pertes, ce qui suffit à la plupart des économistes. Comme on le voit aujourd'hui, c'était une terrible erreur. Le problème n'était pas tant nié que commenté superficiellement en reprenant des opinions communes, notamment celles de Paul Krugman, ce qui montre que nous ne sommes pas à l'abri de l'idéologie ou des effets de mode. Il y a aussi une limite inhérente aux théories que nous utilisons : le modèle HOS est difficilement généralisable dès qu'on sort du cadre « deux secteurs, deux biens, deux pays » et sert en fait de point de repère, de première analyse. Cela étant, je pense qu'avec l'ouverture de la Chine et sa spécialisation dans le facteur de production qu'elle a en relative abondance, le travail peu qualifié, on voit la pertinence de ce type de théorie tout de même.

Un cours d'économie permet-il de comprendre ce qu'est véritablement un accord de commerce ? Est-ce que l'expression de « barrières non-tarifaires » vous semble appropriée pour qualifier des normes sociales et environnementales ?

Très franchement, on apprend très rarement aux étudiants ce qu'il y a dans un accord de commerce en partie parce que ceux-ci ont évolué très vite. On se borne à savoir étudier l'effet d'une baisse de droits de douane alors que ceux-ci sont généralement très bas et que ce n'est pas ce qui est en jeu. Par exemple, Singapour a des droits de douane nuls et pourtant 15 accords commerciaux. La multiplication des accords de commerce de nouvelle génération dans les années 2000 ne concerne pas tant le commerce que la propriété intellectuelle ou la protection des investissements. C'est aussi, lorsque ce sont des accords bilatéraux, l'institutionnalisation d'un rapport de force. L'outillage théorique et empirique de l'économiste n'est pour le moment pas vraiment adapté, et ce vide dans l'enseignement traduit un certain vide dans la recherche.

On utilise alors souvent la notion de barrière non-tarifaire pour raisonner, ce qui désigne tout obstacle au commerce, donc les normes. Ce n'est pas un jugement de valeur et il est très difficile de savoir quel standard est justifiable ou non, c'est toute la complexité des négociations commerciales. Ces sujets sont très difficiles à aborder pour un économiste : prenez les règles d'origine, c'est un élément totalement protectionniste qui va à l'encontre des chaînes de valeur et rend contre-productifs les accords commerciaux ! Vous aurez ainsi des situations comme celles d'entreprises canadiennes qui ne sont pas exonérées de droits de douane, comme c'est prévu par le Ceta, car elles préfèrent payer plutôt que respecter ces règles. La renégociation de l'Aléna, c'est aussi du grand comique, on y a durci la

réglementation sur l'origine de production des voitures alors que le droit de douane est de 2 %, et les conséquences de ces règles sur l'industrie en termes de coût sont bien supérieures. La qualification d'accords de libre-échange est totalement à côté de la plaque, même si c'est compréhensible vu la limitation de nos cadres d'analyse.

En fait, je pense qu'il y a une faute dans l'enseignement et un manque de pluridisciplinarité qui expliquent ces angles morts. L'économie n'est pas forcément la plus à même de parler des effets collatéraux de la mondialisation et j'ai toujours été frappé de la coupure entre sociologues et économistes qui perdure depuis le XIX^e siècle. La faute des économistes est de s'être débarrassés de la question sociale en se disant « on verra bien comment on se répartit les gains de la mondialisation, rien n'empêchera de bien les distribuer, ce n'est pas notre travail, c'est celui des politiciens et de la société civile ». De façon plus générale, le chômage est surtout un problème de macroéconomie et de structure. Or les économistes ne s'intéressent pas à la formation ni à la redistribution, à part les spécialistes d'économie publique. Les réponses à apporter aux problèmes posés par le commerce international sont donc prises dans une sorte de trou noir intradisciplinaire et interdisciplinaire qui explique leur absence de l'enseignement et de la pratique des économistes. Après, la population attend énormément des économistes, elle espère qu'on prévoit tout et qu'on donne des solutions à tout !

Il y a aussi le problème des controverses sur la représentation même du chômage : est-ce un problème de rigidités sur le marché du travail, d'insuffisance de la demande ? Il n'y a pas de véritable consensus là-dessus, il me semble, et surtout la vision d'un économiste sera très différente de celle d'un sociologue.

Pour la question environnementale, je suis évidemment d'accord, mais comment faire ? Dans l'enseignement universitaire, on peut être bon sur la théorie ou l'empirique, mais on n'invente pas les données, ni les méthodes pour les traiter. Vous savez, ce sont des sujets difficiles : quand j'ai travaillé sur l'influence des normes de travail sur le commerce international, j'ai été quasiment seul à le faire ! Je me souviens de m'être fait traiter de protectionniste et de la gêne que ces sujets peuvent susciter pour les économistes. En effet, les normes de travail sont considérées par beaucoup comme quelque chose de contre-productif, de mercantiliste, et que seule l'ouverture au libre-échange améliorerait les conditions des travailleurs. Même en évoquant des questions de travail des enfants ou de travail forcé, j'avais ces réactions, quel que soit le bord politique de mon interlocuteur. On m'a même accusé de favoriser indirectement la prostitution infantile en défendant des normes commerciales qui bannissent les biens produits par le travail des enfants. Imaginez donc dans l'enseignement ce qu'il se passe quand un étudiant soulève ces questions. En plus, je serais tout à fait d'accord pour proposer un enseignement pluraliste de l'économie, comme le veulent certains mouvements étudiants, mais allez trouver quelqu'un de compétent pour le faire !

La négligence des chaînes de valeur et de l'importance du commerce intra-groupe ne nous font-elles passer à côté de ce qu'est réellement le commerce ?

C'est un peu sévère dit comme ça. Oui, on loupe quelque chose mais il y a plus grave : un des grands problèmes est l'inadaptation de notre appareil statistique pour traiter de ces questions, on a très peu de statistiques là-dessus. Parlons des chaînes de valeur : les hommes et les femmes politiques regardent de très près la progression des exportations alors qu'on ne sait pas quel est le contenu exact en importations des produits que l'on vend. Les chiffres eux-mêmes sont trompeurs, faute de mieux.

Ainsi, on peut embêter nos étudiants sur ces aspects dans nos cours, mais que dire de plus sinon qu'on n'a pas de chiffres ? Ça existe en marge de nos cours comme ouverture et on en parle pour éviter de faire de mauvaises interprétations comme celles de Trump sur ce qu'il pense être un déficit bilatéral avec la Chine, alors que ce n'en est pas un, mais c'est tout. C'est très frustrant, car on est obligé de laisser des questions essentielles dans l'ombre.

Pourquoi y a-t-il si peu d'économistes et de formations qui s'intéressent au commerce international ?

C'est une question que je me suis toujours posée. C'est d'autant plus surprenant que la discipline a décliné avec la mondialisation. D'autres champs de recherche comme l'économie du développement ont su être beaucoup plus dynamiques. Il faut savoir que le commerce international est un

enseignement généraliste, c'est-à-dire que chaque université qui a un département d'économie va avoir besoin de quelqu'un pour donner un cours d'économie internationale. On n'a pas besoin d'en avoir beaucoup, il en suffit d'un, ce qui provoque un isolement et un éparpillement des universitaires. Or, c'est la recherche qui est valorisée dans notre carrière, ce qui est difficile quand on a quasiment aucun collègue avec lequel travailler. En fait, les opportunités d'emploi à la Banque de France ou au Cepii attirent énormément de spécialistes du commerce et les font sortir du champ universitaire. Si je devais citer des économistes internationalistes plus jeunes que moi, ça n'irait pas très loin. Surtout, ils ne sont pas à l'aise dans leur carrière et passent d'une institution à l'autre. Au sein des universités, il est très difficile de monter des programmes de recherche là-dessus et donc de monter des masters spécialisés là-dessus, d'avoir des professeurs spécialistes qui donnent des cours en licence, etc.

Moi-même, je m'y suis intéressé un peu par hasard, mon directeur de thèse m'avait proposé un sujet là-dessus et j'y suis allé car c'est un thème qui rassemble autant du théorique que de l'empirique et du politique. Ça permettait de traiter de tout ce qui m'intéresse en dehors de l'économie au sens strict : les relations internationales, l'histoire, etc. Aussi, vu que tout l'enseignement repose sur le trio « micro-macro-économétrie », même dans ses enseignements thématiques, le commerce ne va jamais être une discipline en soi mais juste un champ d'application de « méthodes » très générales. S'intéresser à ses aspects institutionnels ou à la question des chaînes de valeur exige donc de sortir de tout ce qu'on a toujours appris à des économistes. Vaste programme.

Maxime Vaudano, journaliste dans la rubrique *Les Décodeurs au Monde*

Qu'est-ce qui vous a amené à traiter des questions commerciales ? Quel a été votre point d'entrée ?

Quand j'étais en école de journalisme, ces questions étaient moins importantes dans l'actualité, j'y étais donc peu sensible. Aussi n'avions-nous pas réellement de cours d'économie au sein desquels nous aurions pu en parler car l'essentiel de la formation repose sur l'apprentissage de la pratique journalistique : la réalisation de reportages, d'émissions radio, le traitement de statistiques, etc. La plupart des étudiants en journalisme ont déjà une licence ou un master, leur formation est donc censée avoir été faite avant et se complète par la curiosité personnelle. À l'époque, j'étais surtout intéressé par les questions politiques entendues comme la conduite des politiques publiques et pas le « jeu politique » en lui-même. En particulier, je m'intéressais beaucoup aux questions européennes et trouvais qu'elles étaient insuffisamment traitées dans les médias français.

J'ai vu à l'occasion des discussions autour du Tafta un processus fascinant d'appropriation d'une question jusque-là presque purement technique et économique par le débat public à travers un dialogue, souvent exagéré, entre ses détracteurs et ses défenseurs. Il y avait d'abord la question des normes sanitaires et environnementales, avec le refus de consommer du bœuf aux hormones et du poulet lavé au chlore, qui a été plus ou moins désamorcée par la Commission ensuite. La controverse s'est ensuite déplacée en 2015 vers les tribunaux d'arbitrage, question qui est montée très vite. C'était pour moi un point d'entrée dans le débat sur les questions commerciales par sa dimension la plus polémique, la plus nouvelle et sur laquelle, je pense, la presse généraliste avait le moins d'informations, il me semble. C'est un enjeu très intéressant pour un journaliste car il cristallise tous les reproches majeurs faits aux nouveaux accords de commerce, comme la dépossession du pouvoir des États au profit des entreprises. Il y a bien sûr d'autres dispositions réglementaires qui vont dans ce sens mais l'arbitrage est ce qui le symbolise le mieux et c'est pour ça que les débats se sont focalisés dessus. C'est un sujet que je ne connaissais pas du tout, que j'ai défriché au fur et à mesure. Pour tout vous dire, je pensais d'abord que ça me prendrait une ou deux journées pour écrire là-dessus, un an après je fais un petit livre sur le Tafta pour faire le point sur l'état de la négociation et ses enjeux et cinq ans après je suis toujours sur ces questions ! Même après la stagnation des négociations, je continue à suivre les questions d'accords de nouvelle génération soit via des articles écrits dans le journal soit par un blog sur le Tafta et l'arbitrage, ce qui permet d'en faire un traitement en continu. Cela me permet de revenir dessus lorsqu'il y a un point chaud dans l'actualité, que ce soit la 1^{re} présentation du Ceta, la 2^e un an après ou le refus de la Wallonie de le ratifier, qui ramenaient à chaque fois la question des tribunaux d'arbitrage.

J'ai donc approché les accords de commerce comme une question politique au sens où ça touche profondément la vie des gens et ça mobilise une grande partie de l'opinion, malgré la technicité de la question. Elle pose de véritables problèmes presque philosophiques, avec les tribunaux d'arbitrage : quelle place doivent occuper les entreprises vis-à-vis des États ?

Vous dites que c'est une question technique qui est devenue politique. Comment faites-vous pour lier ces deux dimensions dans votre travail ?

Dans le débat public, il y a besoin de se focaliser sur des choses simples, frappantes et concrètes comme le poulet lavé au chlore ou le bœuf aux hormones, qu'on exagère parfois un peu, pour cristalliser des questions plus larges. Sur les questions d'arbitrage, c'est plus facile de parler des cas qui ont fait polémique, comme les affaires Vattenfall et Philip Morris, que d'avoir une discussion théorique⁶². Cette incarnation du problème est nécessaire pour l'opinion et orienter mon propre travail.

Il y a, à cette occasion, une appropriation du juridique par le grand public et les non-spécialistes qui peut mener à des surinterprétations et des polémiques sur des passages sortis de leur contexte, comme on a pu le voir sur d'autres sujets comme le traité d'Aix-la-Chapelle ou le Pacte de Marrakech. N'étant pas juriste ni spécialiste de ces questions, je ne suis pas à l'abri de ce problème et je pense que dans

62 Dans un célèbre cas en 2012, la société suédoise d'énergie Vattenfall a recouru à un tribunal d'arbitrage entre investisseur et État pour réclamer 4,7 milliards de dollars au gouvernement allemand en compensation de la fermeture de ses deux centrales nucléaires, consécutive à la décision d'Angela Merkel d'abandonner cette énergie après l'accident de Fukushima.

l'idéal le journaliste doit servir de médiation entre l'expert et le grand public. Cependant, ce n'est pas aussi simple pour des questions aussi politiques et les experts ont des divergences de point de vue trop fortes, ils sont généralement soit proches des ONG, soit proches des négociateurs ou des lobbys patronaux. J'ai donc dû moi-même m'armer du mieux que je peux en me plongeant dans les textes et en utilisant les sources les plus diverses possibles pour faire un travail de synthèse et de décryptage qui sera nécessairement imparfait. Même si on essaye de tendre vers la neutralité, il n'existe quasiment rien qui fasse consensus à propos des accords de commerce et je me retrouve après la publication de chaque article à me faire accuser d'être dans un camp ou l'autre, ce qui est assez révélateur. C'est bien sûr le cas pour beaucoup d'autres questions mais honnêtement j'ai rarement vu autant d'antagonismes, probablement car ça touche des sujets très profonds et oppose des conceptions très différentes du monde. La question de la neutralité est donc une des premières difficultés de ce type de sujet ; à chaque article, je me demande si j'ai réussi à être suffisamment neutre tant il suffit de quelques subtilités pour tendre vers une position plutôt qu'une autre.

La seconde, je dirais, est un problème d'inadéquation entre ce que peuvent apporter les experts et ce que demande le débat public. Déjà, il y a des temporalités et des dynamiques très différentes qui se rencontrent. Je pense que ça rend difficile la participation directe des experts : certains s'autocensurent pour ne pas voir leur parole déformée et d'autres sont peu audibles dans leurs nuances. Je trouve qu'ils sont de manière générale trop effacés. En tant que journaliste, je fais aussi partie du problème : on a besoin de réponses et on pousse les spécialistes à avoir des positions plus tranchées même dans des contextes très incertains, notamment lorsque les négociations d'un accord de commerce sont toujours en cours. Même si c'est difficile, je pense qu'il ne faut pas démissionner par rapport à cela et chacun à son niveau essaye de produire des évaluations.

Il y a enfin une difficulté propre au sujet : certains économistes reviennent assez souvent et parlent des accords de commerce mais restent sur les aspects macroéconomiques, sur lesquels ils ont une expertise et la légitimité de s'exprimer, mais, sur les questions un peu plus techniques et juridiques, ils ne sont plus vraiment compétents et cela pose clairement un problème. Leur parole ne s'accorde donc pas forcément aux inquiétudes du public. Cependant, ils n'ont pas forcément accès aux négociations et ses détails et couvrent un champ de recherche probablement plus restreint qu'on ne le pense. Ces questions à la frontière entre droit et économie sont très difficiles à traiter et je pense qu'on attend des spécialistes des choses qu'ils ne peuvent pas vraiment apporter.

Avec toutes ces difficultés, comment faites-vous pour traiter d'un accord de commerce dans la pratique ? Comment votre appartenance aux Décodateurs influence-t-elle votre traitement de la question ?

Quand je me suis intéressé à l'arbitrage, j'ai commencé par étudier les affaires précédentes que j'ai mentionnées, ce qui n'est pas facile car toutes les informations ne sont pas publiques. La documentation à laquelle on a accès vient surtout des ONG et, sans leur travail, très peu de littérature est à notre disposition, il faut le dire. De plus, elles révèlent souvent des éléments jusque-là confidentiels, comme des documents liés à la négociation. Cela me permet de me baser sur une véritable expertise en premier lieu pour ensuite la confronter à d'autres points de vue. J'ai souvent l'occasion de les contacter directement pour clarifier certains points et discuter de leurs travaux. J'essaie bien sûr de garder une distance critique par rapport à cela et je mets dans son contexte l'analyse, qui peut parfois être un peu biaisée. Par exemple, on évoque souvent une affaire entre le gouvernement égyptien et Veolia résumée comme « la plainte de Veolia contre la tentative d'imposition d'un salaire minimum en Égypte ». En fait il s'avère qu'il y avait des clauses particulières dans le contrat entre Veolia et le gouvernorat d'Alexandrie (donc pas directement le gouvernement égyptien) qui ont pu être violées par les évolutions du salaire minimum sans que les dispositions de compensation soient activées en bonne et due forme, sur fond de guerre civile et de révolution. Cela ne remet pas du tout en cause les critiques légitimes qui sont faites à l'arbitrage mais demande d'utiliser les bons termes pour le faire.

Dans un second temps, je contacte des experts, plutôt des juristes spécialistes de l'arbitrage, sur des questions spécifiques et pour avoir plus de contexte. J'ai souvent l'occasion aussi de rencontrer des arbitres, qui ont fréquemment été eux-mêmes professeurs ou avocats et ont une grande expérience de ces questions. De plus, il y a une petite communauté de journalistes, militants, politiques et experts qui

se retrouvent à de nombreuses occasions, comme des conférences, pour échanger, y compris entre personnes qui ont des intérêts opposés. Par exemple, des membres de la Commission européenne croisent souvent les mêmes représentants d'ONG et journalistes, ce qui permet d'échanger des points de vue et de se tenir au courant des dernières évolutions. Je trouve aussi beaucoup d'informations dans la presse spécialisée, non accessible au grand public, qui est aussi d'une grande aide pour comprendre comment une certaine affaire s'est déroulée. Dans une moindre mesure, je peux trouver des éléments dans la presse plus classique ou locale dans le cas de Veolia.

En ce qui concerne les négociations commerciales, je peux me rapprocher de notre correspondante à Bruxelles, de négociateurs à la Commission européenne ou des relais au ministère des Affaires étrangères ou à la Direction générale du Trésor. Cela permet d'avoir des informations sur les négociations avant toute communication publique et d'avoir leur point de vue, qui peut contrebalancer l'analyse des ONG. C'est ce jonglage avec des interprétations différentes qui permet de construire une analyse journalistique.

Cela étant, l'accès aux dernières informations n'est pas une partie très importante de mon travail. Déjà, ces négociations sont des processus assez longs et le grand public n'est pas forcément à l'affût du moindre développement. Il peut bien sûr y avoir des épisodes intéressants comme la « fuite » du Tafta en 2016 : l'ONG Greenpeace disposait d'informations exclusives sur le contenu des négociations et les a mises secrètement à disposition des journalistes afin qu'ils prennent le temps d'écrire dessus. Dans ce cas, ce n'est pas nous, directement aux Décodeurs, qui avons accès à ces documents. En fait, le travail de recherche d'informations est plus fait par les ONG et les organisations de la société civile que les journalistes, par manque de temps et le fait que les médias français traitent peu de ces questions et mobilisent leurs correspondants à Bruxelles pour beaucoup d'autres sujets, jugés plus importants. C'est cela qui a permis aux ONG d'avoir quelques victoires, comme la révision du mécanisme d'arbitrage et l'enlisement des négociations du Tafta, en partie liés à leur travail. Aussi, le contenu exact des négociations a vocation à devenir public tôt ou tard, donc la recherche de fuites et d'informations exclusives n'a d'intérêt que dans des cas précis.

La démarche aux Décodeurs est plutôt celle d'un « journalisme de réaction » au sens où on réagit au débat tel qu'il se positionne et où on mène un travail de décryptage plutôt que faire émerger de nouvelles thématiques comme c'est fait par les départements spécialisés du journal : économie, écologie, etc. Naturellement, je m'intéresse à toutes les dimensions d'un accord de commerce mais je fais avant tout du décryptage des questions comme celles de l'arbitrage, qui sont les plus polémiques et les plus brouillées, autant par ses défenseurs que ses détracteurs. Je déconstruis notamment certaines critiques abusives du mécanisme d'arbitrage ou des positions un peu hypocrites du gouvernement lorsqu'il soutenait les négociations tout en adoptant une posture faussement critique pour calmer l'opinion. Cela permettait ensuite de déclarer qu'on avait défendu des orientations très protectrices pour les consommateurs alors que ce n'était pas le cas. Décrypter ce qui existe déjà en source ouverte est plus mon travail et demande déjà beaucoup d'énergie. Il y a vraiment deux casquettes possibles du journaliste selon les questions traitées et les préférences : un travail de recherche d'informations et un travail de décryptage, qui est le mien. Cette dernière chose est vraiment importante pour des sujets comme les négociations commerciales tant ils sont complexes.

Il faut souligner que sur ce sujet, le travail de *fact-checking* vis-à-vis des réseaux sociaux est assez particulier, on est plus dans des questions de fond car il y a moins de polémiques grossières comme sur les questions migratoires ou identitaires. Je pense que c'est dû à une forme de militantisme sur les réseaux sociaux différente à gauche, la plus mobilisée sur ce sujet, qu'à droite, qui s'y intéresse moins. Les gens qui s'expriment sont souvent des acteurs du débat ou des militants, plus informés et disciplinés que la fachosphère qui déferle de manière violente et massive en général.

Comment expliquer le fait qu'il y ait peu de journalistes qui travaillent sur le sujet ?

C'est un sujet qui est à la croisée de plusieurs enjeux, entre questions européennes, économiques, sociales et environnementales qui ne correspond pas à l'organisation en rubriques thématiques des journaux. Ces sujets peuvent donc passer entre les mailles du filet car ils ne sont pas identifiés à une thématique précise et il n'y a pas de spécialiste qui peut vraiment s'en saisir. Pour ma part, c'est par un concours de circonstances que j'ai été amené à travailler dessus. Le service économie du journal ne s'y

intéressait pas plus que ça, ils ont pu faire des articles macroéconomiques sur les enjeux autour de ces accords mais ce n'était pas leur travail d'aller dans les questions de négociations et de convergence des normes. Ma position aux Décodeurs s'y prêtait beaucoup plus, en travaillant sur le web et en cherchant à vérifier des faits, j'étais plus directement confronté à la montée de l'intérêt du public, qui n'était pas forcément visible dans les réseaux de sources traditionnels auxquels ont recours les journalistes classiques.

Cette question est aussi particulièrement difficile à traiter : dans la rubrique économie, les journalistes découvrent quotidiennement de nouveaux sujets et arrivent à écrire dessus alors que sur le commerce, cela demande un investissement énorme pour ce qui n'est qu'un sujet parmi d'autres dans l'actualité. Le temps que ça demande pour se l'approprier est difficilement conciliable avec une exigence de publication quotidienne, et mon travail aux Décodeurs me met dans une temporalité différente vu qu'il n'y a pas une nécessité de publication immédiate. Évidemment, les différentes rubriques du *Monde* peuvent prendre le temps de s'arrêter pour enquêter sur un sujet particulier, mais il y a moins de flexibilité quand même pour le faire. Aux Décodeurs, c'est fréquent de partir sur un sujet au fil du débat.

Aujourd'hui, je traite ces questions de manière beaucoup moins régulière, les actualités sont plus espacées et je travaille surtout quand des points chauds émergent. Comme je suis identifié comme plus ou moins spécialiste de ces questions-là je peux être sollicité dans le journal, par exemple par le service économie, pour réaliser un article sur un sujet précis. Tout dépend aussi des médias et de leur fonctionnement ; au *Monde*, on apprécie avoir des journalistes plutôt généralistes qui sont spécialistes d'un ou deux sujets qu'ils peuvent cultiver sur le long terme et valoriser lorsqu'une actualité se présente, ce qui permet d'avoir des articles qui font un peu la différence. Dans un journal comme les *Échos*, on peut avoir des journalistes spécialistes du commerce qui adoptent un point de vue d'économiste, comme Richard Hault, mais la norme est plutôt un traitement par des gens comme moi de formation généraliste et plus spécialisés sur les questions européennes, qui vont traiter des aspects plus politiques et juridiques – ce qui se négocie – que macroéconomiques.

Des spécialisations comme la mienne sont quand même très rares et je pense que ça explique la qualité assez médiocre de l'analyse faite dans les médias, qui manque de nuance et se résume souvent à du ping-pong entre des positions d'un bord ou de l'autre. Bien entendu, je ne blâme personne, car aller au-delà demande un très gros investissement pour les rédactions et on peut juger qu'il vaut mieux se faire l'écho des positions des différents intervenants. Cela peut créer une certaine confusion chez les lecteurs, qui recherchent chez nous de la synthèse et se retrouvent à jongler entre un article qui tire la sonnette d'alarme sur des enjeux environnementaux liés au commerce à la suite du rapport d'une ONG puis un autre qui va relayer les promesses de la Commission en termes de prospérité et d'emploi. Cela vient aussi d'un souci de traitement équilibré, qui va mettre sur un pied d'égalité les deux positions quitte à avoir un traitement contradictoire. Il ne faut cependant vraiment pas jeter des pierres aux journalistes, ce n'est pas la priorité des Français et c'est normal qu'on ne mette pas tout le monde sur ces sujets. À l'occasion de certaines crises comme le refus de la Wallonie de ratifier le Ceta, on redécouvre justement ce traité et on redéploie ponctuellement des forces, jusqu'à l'extinction de l'intérêt. Il y a bien sûr des contestations fortes dans la société civile mais qui dépassent difficilement le plafond de verre dans les médias mainstream.