

Working Group VII

Working document 10

Groupe de travail VII « Action Extérieure »

Objet : Intervention de M. Pascal Lamy, membre de la Commission Européenne, lors de la réunion du Groupe de Travail VII, le 15 octobre 2002

**La politique commerciale et la Convention :
un exemple à parfaire**

Pascal LAMY,
Membre de la Commission européenne
15 octobre 2002

Monsieur le Président,

Mesdames, Messieurs,

Je vous remercie vivement de m'avoir invité à témoigner devant votre groupe de travail. Pour deux raisons. D'abord, parce que votre groupe est parmi les plus importants de la Convention. Non que mon jugement soit biaisé par une quelconque déformation professionnelle. Mais parce que la politique extérieure est à mon avis une priorité si nous voulons donner à l'Europe les moyens d'être l'acteur international qu'elle mérite d'être. Sondage après sondage, les attentes de la population européenne le confirment : lorsqu'on les interroge, les deux tiers des citoyens veulent une politique étrangère commune.

La deuxième raison est que je crois pouvoir témoigner d'un domaine, la politique commerciale, qui figure parmi les plus intégrées de nos politiques. Une politique à la réputation non usurpée d'efficacité grâce à une horlogerie bien huilée. Ceci n'a pu se construire que grâce à une pratique affinée au fil des ans. Et nous devons être conscients que cet édifice est fragile et doit être rénové pour affronter l'avenir. Je crois cependant que cette expérience pourrait utilement inspirer vos réflexions sur l'ensemble de l'action extérieure de l'Union.

C'est tout le sens de mon propos aujourd'hui.

I

Pourquoi la politique commerciale commune est-elle considérée aujourd'hui comme une réussite ? Il y a, à mon sens, trois raisons : une volonté, celle d'agir en commun ; un processus décisionnel dans l'ensemble équilibré et efficace ; la plate-forme politique qui en résulte est largement partagée.

Premièrement, une volonté politique incarnée dans une compétence non contestée. C'est une évidence : de l'union douanière et du marché intérieur découle la nécessité pour les Etats membres de mettre en commun leur régime tarifaire aux frontières extérieures, les mesures de défense commerciale, le pouvoir de contracter des accords commerciaux avec des pays tiers ou de gérer telle ou telle crise. La politique commerciale commune est en un sens la face externe du marché commun. Dès l'origine, la volonté commune « primaire » d'agir ensemble est clairement énoncée.

Cette mise en commun ne s'est pas faite en un jour et elle n'est pas totale. En effet, comme le marché commun, l'union douanière s'est faite par étapes. De plus, si le pouvoir de contracter avec

des pays tiers relève en grande partie de la Communauté, des pans importants de gestion administrative restent dans les mains des Etats membres : gestion des douanes, promotion des exportations ou des investissements bilatéraux par exemple. En d'autres termes, une certaine division fonctionnelle des tâches entre Communauté et Etats membres s'est maintenue, conformément au principe de subsidiarité. Cette division fonctionne à la satisfaction de tous.

Deuxièmement, un processus décisionnel dans l'ensemble équilibré et efficace. Quelles sont les conditions de l'efficacité ?

D'abord, la clarté des responsabilités. La Commission, qui dispose du droit exclusif d'initiative propose un mandat de négociation, mais c'est le Conseil qui dispose. La Commission négocie, mais c'est le Conseil qui approuve ou rejette l'accord. Et le Conseil décide en général à la majorité qualifiée. C'est l'application de la méthode communautaire. Et ceci n'est pas anodin. Dans le cas de la négociation en cours avec le Mercosur, le mandat fait 30 pages !

Deuxième condition : le dialogue permanent entre la Commission et les Etats membres. Lorsqu'une question politique surgit, le Commissaire se rend au Conseil Affaires générales pour l'évoquer et recueillir une orientation politique. Dans mon cas, je dirais que ceci se produit environ tous les deux mois. Pour les « grandes » négociations, comme celle de Doha, le Conseil siège de manière permanente sur place. A Doha, j'ai rendu compte presque heure par heure de l'évolution de la négociation et sollicité l'avis des Etats membres sur les orientations que je souhaitais prendre au nom de la Commission.

A un niveau plus technique, le comité dit de l'article 133, qui réunit les experts des Etats membres, remplit un rôle de régulateur permanent. Et quand je dis permanent, je n'exagère pas : réunion hebdomadaire, 8 points en moyenne chaque semaine, vous comprendrez que pour nos négociateurs, ce comité est un excellent baromètre de l'importance que les Etats membres attribuent aux divers sujets traités.

Quel est l'impact de ces mécanismes ? Ils rendent, de fait, difficile à la Commission d'aller contre la volonté de plus d'un Etat membre, tout simplement parce que la majorité qualifiée est en elle-même une incitation à la prise de décision consensuelle. C'est là que se joue, à mon sens, la vraie égalité entre les Etats membres. En d'autres termes, en politique commerciale, il n'y a pas d'Exocet incontrôlé.

Comment en sommes-nous arrivés là ?

C'est le troisième ingrédient, une plate-forme politique désormais partagée. L'objectif initial de l'union douanière était, je cite le traité, de « *contribuer (...) au développement harmonieux du commerce mondial, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et à la réduction des barrières douanières* ». Cela ne signifie pas que cet objectif, et la manière d'y parvenir, ait facilement fait l'objet d'un accord entre nos Etats membres. J'ai coutume de dire que certains de mes prédécesseurs consacraient plus de temps à mettre les Etats membres d'accord qu'à négocier avec les pays tiers.

Fort heureusement, ces moments sont derrière nous. C'est, du moins, mon expérience à ce jour. Pourquoi ? Avant tout parce que chaque famille de pensée a mûri et s'est livrée au dialogue avec l'autre. Les Etats membres dits "protectionnistes" ont admis que l'ouverture commerciale est un facteur essentiel de croissance et de compétitivité. Les Etats membres dits "libéraux" ont admis que la libéralisation doit être régulée pour encadrer les activités des acteurs économiques, pour compenser les effets, par exemple sociaux ou sectoriels, de l'ouverture, et pour tenir compte des demandes sociales nouvelles.

En bref, grâce à ce débat approfondi, nous avons désormais une doctrine européenne pour la conduite de la politique commerciale : ouverture **et** règles.

*

Le contrôle peut donc être créateur de consensus politique. Pour résumer, je dirais que nous disposons, certes, des deux matériaux de base indispensables à la chimie communautaire : une volonté et une vision partagées. Mais c'est grâce à nos arrangements institutionnels (la méthode communautaire) que la catalyse peut se faire et synthétiser ce produit rare et cher : **la confiance**. Tout est là. Dans notre Union comme dans tout groupe humain qui partage des valeurs.

II

N'y aurait-il, dès lors, rien à changer ? Certes non ! Nous marchons actuellement avec quelques cailloux dans nos chaussures dont nous devons nous débarrasser pour continuer notre chemin. En quelques mots, les défis à relever se nomment : l'élargissement et son impact pour l'efficacité de la politique commerciale ; la nouvelle visibilité des questions commerciales et l'impératif de légitimité.

Tout d'abord, l'efficacité de la politique commerciale est défiée par l'élargissement. Ce qu'Alain Lamassoure appelle la révolution du nombre va révéler que des freins à l'efficacité de la politique commerciale subsistent, même après le Traité de Nice.

Quels sont-ils ? En premier lieu, la règle de la majorité qualifiée connaît des exceptions. Le nouvel article 133 a maintenu, à des degrés divers, l'unanimité dans certains secteurs – services, investissements et propriété intellectuelle. C'est un mécanisme de décision imparfaitement adapté à la nature des nouveaux accords que l'Union sera amenée à conclure dans les prochaines années, à l'OMC ou dans des accords bilatéraux comme avec le Mercosur.

Nos négociations commerciales portent de moins en moins sur le commerce des biens et l'abaissement des barrières tarifaires. Elles visent de plus en plus la négociation de nouvelles règles, précisément dans ces domaines essentiels que sont les services, l'investissement et la propriété intellectuelle (les indications géographiques par exemple). Comment une Union à 25 pourra-t-elle efficacement conclure des accords à l'unanimité lorsqu'il sera si facile à d'autres de nous diviser ?

C'est, pour moi, un sujet de préoccupation sérieux. Il est essentiel que la Convention généralise la majorité qualifiée dans la politique commerciale, comme d'ailleurs pour l'ensemble des autres politiques communautaires.

Ensuite, la mixité des compétences – communautaires et nationales - crée des situations inexplicables et qui affectent la crédibilité de l'Union. Dans le domaine qui me concerne, comment puis-je expliquer à nos partenaires que nous adoptons, de fait, deux accords ? L'un commercial, qui peut entrer en vigueur dès signature et ratification par le Conseil. L'autre, les volets politiques et de coopération au développement, qui doivent attendre parfois 7 ans pour entrer en vigueur ? Lorsque nos partenaires pensent avoir conclu un accord d'association avec l'Union européenne, ils découvrent alors que c'est en fait avec 16 partenaires et bientôt 26, la Communauté et chacun de ses Etats membres.

Dernier type de restriction à l'efficacité de la politique commerciale : de plus en plus de négociations internationales ont une dimension commerciale. Par exemple, les réglementations en matière de protection de l'environnement ou les normes sanitaires. Dans ces domaines, la compétence communautaire externe n'est pas d'emblée clairement établie, alors qu'elle l'est en interne. Plus exactement, elle l'est en vertu du principe jurisprudentiel selon lequel seules les matières qui font l'objet d'une législation communautaire intérieure relèvent de la compétence communautaire extérieure.

Des pans entiers de ces politiques restent ainsi dans le domaine flou de la compétence partagée entre l'Union et ses Etats membres. La compétence exclusive en matière commerciale est donc minée dans des matières qui lui sont intimement liées. Et les décisions sont prises à l'unanimité, alors que le mode de décision interne est la majorité qualifiée. A-t-on jamais vu une équipe de foot jouer, avec des règles du jeu différentes, les qualifications puis la phase finale de la coupe du monde?

C'est pourquoi je ne peux que saluer les réflexions d'Alain Lamassoure et de Louis Michel et me rallier au consensus qui semble se dégager dans votre groupe pour prévoir que le volet externe des compétences communautaires soit décidé selon les mêmes règles, c'est-à-dire la majorité qualifiée.

En deuxième lieu, la nouvelle visibilité des questions commerciales et l'impératif de légitimité.

La politique commerciale a toujours été un sujet sensible. Régulant la division internationale du travail, elle met en cause employés, qualifications ou positions acquises. Mais elle est aujourd'hui le théâtre d'un choc plus permanent entre la globalisation et des préférences collectives qui sont des marqueurs d'identités, voire de souveraineté, comme en témoignent les débats sur le social, sur l'environnement, ou sur le principe de précaution. Cela impose plus de responsabilité, plus de transparence, et plus de contrôle politique.

Or nos mécanismes institutionnels ne sont pas adaptés. La carence la plus flagrante est celle de l'exclusion du Parlement européen du processus décisionnel. Malgré la proposition de la Commission, le traité de Nice n'a pas prévu l'association du Parlement européen à la conclusion des accords commerciaux. Et ceci, près de 10 ans après que nous ayons utilisé, pour permettre au Parlement de donner son avis sur les accords de l'Uruguay Round, l'artifice de leurs conséquences institutionnelles, donc une autre base que l'article 113 de l'époque !

C'est à mon sens une source d'affaiblissement de la légitimité de la politique commerciale alors qu'elle aurait tout à gagner de la responsabilisation accrue du Parlement européen que procurerait sa participation à la décision. Les efforts actuels de la Commission pour mieux informer le Parlement européen et pour l'associer davantage à nos choix ne suffiront pas à combler cette lacune. Comme pour l'ensemble des autres politiques communautaires, j'espère que la Convention saura donner ce nouveau pouvoir au Parlement européen comme le groupe de Giuliano Amato l'a recommandé.

Mais il y a un autre sujet de préoccupation pour la légitimité à long terme de la politique commerciale. C'est l'insuffisante transparence des travaux du Conseil et en conséquence, le manque d'information non seulement du Parlement européen mais aussi de la société civile et des

parlements nationaux. Lorsqu'il agit en législateur, nous voyons se développer un consensus pour que le Conseil débattenne et décide publiquement. Ce sera un premier moyen de remédier à ce problème.

Il reste à inventer un moyen par lequel le débat avec la société civile puisse trouver un lieu d'expression plus permanent. La Commission s'est engagée dans cette voie, et continuera en ce sens. Le Parlement européen pourrait être un relais naturel. Pourquoi un comité de consultation avec la société civile sur la politique commerciale, qui consoliderait la pratique actuelle des auditions publiques, ne serait-il pas institué par le Parlement européen ?

Autre suggestion que je vous livre : pourquoi ne pas étendre un tel mécanisme de consultation à des représentants des parlements nationaux, dans la mesure où le débat national sur les enjeux commerciaux reste encore largement à développer ?

*

Comme vous le voyez, les acquis considérés comme les plus positifs - la politique commerciale en fait partie - demandent aussi à être perfectionnés. En m'en tenant aux améliorations de nature constitutionnelle, celles que je viens de suggérer - parallélisme des formes de décision interne et externe, association du Parlement européen, formalisation du dialogue avec la société civile - me semblent parfaitement recouvrir les objectifs de la Convention : efficacité, légitimité, simplification.

J'en viens maintenant à ce qui pourrait inspirer le reste de vos travaux dans le domaine des relations extérieures de l'Union.

III

Quelle est, au fond, la recette d'une action extérieure efficace et légitime ? C'est à mon avis l'équilibre dynamique entre la substance des politiques et le processus décisionnel.

Je l'ai dit, pour réussir, une politique commune doit d'abord reposer sur une volonté d'agir en commun et une plate-forme idéologique partagée. La volonté d'agir en commun existe-t-elle dans le domaine de la politique extérieure ? C'est à cette question que devra répondre la Convention. De là découle tout le reste.

A cet égard, il n'y a pas de compromis possible. Prenons garde à ne pas utiliser l'argument de la cohérence comme alibi de la dissolution de politiques qui donnent chaque jour des résultats. Je m'explique. Si l'objectif est bien d'aboutir à une politique étrangère plus intégrée, c'est-à-dire s'appuyant sur toute la gamme des instruments possibles, alors la localisation des compétences,

regroupées sous un chapeau commun, ne peut avoir lieu que dans le sein de l'Union, et permettez-moi d'ajouter, dans la fusion des trois piliers. Tout autre choix porte en germes l'éclatement de l'acquis, et en son sein, la politique commerciale.

Quant à la plate-forme idéologique, avons-nous des raisons d'être inquiets ? Je ne le pense pas. Il y a désormais entre Européens un assez fort consensus sur les objectifs et les principes de notre politique extérieure.

Les objectifs se résument autour d'un triptyque : paix, multipolarité et développement durable au sens large du terme. Nos engagements dans la prévention des conflits, notre soutien à la formation d'entités régionales, notre leadership lors du dernier sommet de Johannesburg le montrent bien. Les principes d'action découlent aisément de ces objectifs : règle de droit par opposition au droit du plus fort, multilatéralisme privilégié à l'unilatéralisme, solidarité en faveur des pays les plus pauvres.

Serait-il alors si difficile de transcrire ces valeurs communes en une action commune ? Je ne le crois pas, pour autant que le débat de fond ait bien lieu au préalable. Aucun Etat, aucun parlement national, n'acceptera de s'en remettre à l'Union si ce débat sur les objectifs et les principes n'a pas eu lieu. Ou alors, nous ne produirons que des paravents institutionnels.

Faut-il sauter immédiatement dans le grand bain ? Probablement pas. Et je suis de ceux qui pensent, inspiré par l'expérience de l'intégration européenne, que l'on pourrait parfaitement arriver à l'objectif final par étapes, selon un échéancier établi.

Je pense que la première étape devrait être de donner à nos relations économiques extérieures les instruments qu'elles n'ont pas aujourd'hui. Une double raison à cela.

D'abord, l'absence de représentation de la zone euro au FMI ou à la Banque mondiale, notamment, handicape fortement toutes nos politiques extérieures communes, que ce soit la politique commerciale mais aussi, Poul Nielson le confirmera sans doute, la politique de développement.

Ensuite, alors que tous les aspects, ou presque, de l'intégration européenne ont désormais une dimension extérieure, nous ne serons pas en mesure de préserver ce héritage commun, ni encore moins d'influencer l'agenda international, sans projeter à l'extérieur nos politiques internes, notre modèle européen. Je m'explique. Dans la plupart des organisations internationales, et pas simplement à l'OMC, il y a désormais un agenda législatif, avec des votes, qui affecte directement le nôtre. L'Union européenne doit pouvoir y prendre rapidement des décisions conformes à nos priorités politiques internes. Ce n'est le plus souvent pas le cas puisque l'UE n'agit en commun dans aucune grande organisation internationale à l'exception de l'OMC.

J'en arrive au second point : le processus décisionnel.

Je l'ai dit tout à l'heure, nous devons réussir à produire l'essentiel, la confiance entre nous.

Cette confiance suppose une manifestation de l'intérêt général et un contrôle politique de celui qui l'incarne. La manifestation et la défense de l'intérêt général de l'Union ne peut à mon sens venir de la seule addition des intérêts des Etats membres. Un Etat membre sera toujours soupçonné de penser d'abord à ses intérêts nationaux. Dans une Union d'Etats, le sens de l'intérêt commun n'étant malheureusement pas inné, la confiance n'est pas non plus une donnée.

Il est donc indispensable que les Etats membres puissent s'en remettre à un organe, doté du droit d'initiative et de capacités institutionnelles, qui propose, se fasse mandater et négocie pour l'ensemble de l'Union. La seule coordination des positions ne suffit plus aujourd'hui. Vous l'aurez compris, je pense que cet organe existe déjà et porte un nom : la Commission.

Un contrôle politique doit bien sûr avoir lieu sur l'exercice du mandat et ensuite pour l'approbation des résultats. Dans le cas de la politique commerciale, c'est ce mécanisme qui a permis progressivement l'établissement d'un rapport clair entre le négociateur et ses mandataires. Au fond, le représentant de l'Union n'est fort vis-à-vis de ses interlocuteurs que si le contrôle politique dont il fait l'objet est clairement identifié par ceux-ci, à travers un mandat débattu politiquement et des mécanismes de surveillance, politiques autant que techniques. Vous me permettrez ici de suggérer un parallèle entre la surveillance dont le Commissaire au commerce fait l'objet et celle du Haut-Représentant : la différence est claire ...

De plus, je crois profondément à la vertu du débat politique interne lors de l'élaboration de la position de l'Union. Donner un mandat, et vérifier ensuite sa mise en œuvre, engage la responsabilité de ceux qui le donnent. Ensuite, pas de course en solitaire possible : chaque Etat membre, où qu'il se trouve, a la responsabilité de défendre la position de l'Union. Je n'aurais pas l'outrecuidance d'énumérer les cas où ce n'est pas le cas en matière de politique étrangère ...

Je laisse à d'autres le soin de proposer des évolutions dans les domaines de politique étrangère comme la défense ou la prévention des crises, pour lesquels je conçois que des arrangements spécifiques soient recherchés. Il me paraît en tout cas essentiel de déboucher vite sur une unification de nos mécanismes dans ce que certains qualifient de « soft diplomacy ».

Mais je me range parmi les pragmatiques : il est tout à fait envisageable que dans une première étape, le contrôle politique des Etats membres soit plus poussé qu'il ne l'a été dans le cas de la politique commerciale. Ce qui compte à mes yeux, c'est de franchir le pas et de confier à un

représentant de l'Union la charge de la représenter et de l'engager dans les instances internationales. Et je dis bien à un représentant. Ce n'est pas d'une seule "voix" qu'il faut parler comme le disent les diplomates, mais d'une seule "bouche". C'est moins élégant, mais c'est seulement ainsi que, dans les moments cruciaux, nos interlocuteurs nous créditent de leur confiance pour prendre avec nous des décisions.

*

Que pouvons-nous attendre de cette dynamique entre le processus et le fond ? Si l'expérience a quelque chose à nous apprendre, c'est que le bon dosage est garant d'efficacité et de légitimité. Plus important encore, il est producteur de cohésion grâce au débat interne qui précède tout positionnement de l'Union. Ayant procédé à ce polissage, l'Union devient moins difficile à diviser. Elle est mieux à même de négocier et de faire prévaloir ce qui fait l'essentiel d'une politique extérieure : une quête inlassable, une articulation difficile, une tension de tous les moments entre des valeurs et des intérêts. C'est vrai pour chacun d'entre nous, pour nos familles politiques, pour nos collectivités nationales. Le temps est venu que cela devienne vrai pour l'Union européenne. C'est à vous qu'il revient de le rendre possible.

=====