



## **L'Union européenne, la France et leurs partenaires d'Asie Pacifique**

**Patrick Messerlin**

### **Introduction**

Cette note examine l'évolution des relations commerciales entre l'Union européenne (UE), la France et leurs partenaires asiatiques au cours de l'année passée. Dans un monde où la France représente moins de 4 pourcent du PNB mondial (3 pourcent dans dix à quinze ans) et moins de 16 pourcent du PNB de l'UE, ces relations commerciales doivent être appréciées en termes relatifs : dans quelle mesure évoluent-elles mieux, ou moins bien, que celles des partenaires asiatiques entre eux, et que celles des Etats-Unis avec les pays d'Asie Pacifique ?<sup>1</sup>

Pour répondre à ces questions, le chapitre 1 replace les relations commerciales UE-Asie Pacifique dans un contexte mondial caractérisé par l'émergence de « méga-accords préférentiels de libre échange ». Le chapitre 2 examine plus particulièrement les trois points considérés comme les plus difficiles dans les négociations en cours entre le Japon et l'UE : marchés ferroviaires, normes techniques industrielles (automobiles) et agriculture. Le chapitre 3 décrit en contre-point les « grandes manœuvres » de politique commerciale en cours en Asie Pacifique. Enfin, le chapitre 4 développe les quatre « avantages comparatifs » des négociations entre l'Asie Pacifique et l'UE que ces deux régions devraient développer pour leur plus grand profit, mais aussi—et ceci est capital—pour celui du reste du monde.

La principale conclusion de cette note est que l'UE et la France sont en train d'être distancées par des partenaires plus actifs et entreprenants. Ce n'est pas que nos relations en cours avec les pays d'Asie Pacifique soient mauvaises. Mais, elles ne progressent pas assez vite pour permettre à l'UE, et en particulier à la France, de rattraper le retard accumulé dans la région Asie Pacifique au cours de la dernière décennie. Un véritable changement d'attitude est nécessaire pour faire valoir les atouts européens et français, pas assez exploités à l'heure actuelle.

---

<sup>1</sup> Note écrite pour la Direction Générale de la Mondialisation, Ministère des Affaires Etrangères. Dans cette note, le terme « asiatique » fait référence aux pays d'Asie Pacifique.

## CHAPITRE 1

### LES 'MEGA-ACCORDS PREFERENTIELS DE LIBRE ECHANGE'

La conférence de l'OMC à Bali confirme la fin des négociations sur l'accès aux marchés à l'OMC pour un long moment. Aucun engagement sur ce sujet n'a été pris à Bali. La mise en œuvre de l'accord sur la facilitation des échanges est laissée à chaque pays sans aucun engagement véritable. Les autres sujets traités n'ont guère de contenu (coton) ou un contenu corrosif (la réaffirmation du traitement spécial et différencié fait que seuls les pays en développement ayant une forte volonté de libéralisation mèneront une telle politique, les autres s'enlisant encore davantage dans l'inertie car ils ne seront plus soutenus par un cadre de négociations multilatérales).

Le principal résultat de la Conférence de Bali est donc que les négociations pour l'ouverture des marchés se passeront désormais dans le cadre des accords préférentiels de libre-échange (APLE). De 1958 à fin 2013, près de 600 APLE ont été notifiés à l'OMC. A l'exception de quelques-uns (en particulier l'UE elle-même et l'ALENA entre les Etats-Unis, le Canada et le Mexique) ces derniers auront été sans grande conséquence économique pour les grandes économies (et souvent pour leurs signataires) car ils manquent de substance et/ou sont conclus entre des économies de taille modeste.

La fin des années 2000 assiste à une première mutation avec les accords entre la Corée (10ème économie mondiale en 2012) d'une part et l'UE (2011) et les Etats-Unis (2012) d'autre part.<sup>2</sup> Ce sont aussi les deux premiers APLE dominés par des considérations économiques pour l'UE comme pour les Etats-Unis. Mais le moteur de ces accords est la Corée qui a accepté de faire des concessions politiquement coûteuses à court terme, mais apportant de grands bénéfices à long terme car donnant le coup de fouet nécessaire aux réformes domestiques indispensables à la poursuite de sa croissance.

---

<sup>2</sup> L'accord UE-Canada est à ranger dans cette catégorie.

Les deux à trois dernières années ont connu une nouvelle mutation avec l'émergence de négociations sur des méga-accords préférentiels de libre-échange (ci-après méga-accords) lancées par les grandes économies elles-mêmes. Le Tableau 1 présente les 8 méga-accords existants ou en cours de négociations, et couvrant de 9 à 45 pourcent du PIB mondial (les dates indiquent le lancement de l'initiative en question).<sup>3</sup>

- APEC (Asia Pacific Economic Cooperation) un des deux méga-accords existant déjà et le plus grand de tous (57 pourcent du PIB mondial).
- Accord Chine-Japon-Corée du Sud (China-Japan-Korea, ci-après CJK).
- Partenariat Trans-Pacifique (Trans-Pacific Partnership, ci-après TPP).
- Accord-cadre de coopération économique entre la Chine continentale et Taiwan (Economic Cooperation Framework Agreement, ci-après ECFA) dont une première tranche est déjà appliquée.
- Partenariat économique régional global (Regional Comprehensive Economic Partnership, ci-après RCEP).
- Accord économique de coopération Japon-Union européenne (ci-après JUE).
- Partenariat Transatlantique de Commerce et d'Investissement (Transatlantic Trade and Investment Partnership, ci-après TTIP).
- Quatre accords sectoriels entre le Japon et Taiwan.

**Tableau 1. Le poids des méga-accords, la situation en avril 2014**

	APEC 1986	CJK 2004	TPP 2008	ECFA 2009	RCEP 2012	Japon-UE 2012	PTCI 2013	Jap-Taiw. 2013 [a]	Présence
Japon	X	X	X		X	X		X	6
Chine	X	X		X	X				4
Corée [a]	X	X	X		X				4
	X		X				X		3
Taiwan	X			X				X	3
UE						X	X		2
Autres pays	15	0	10	0	13	0	0	0	-
<b>Parts des mega-ZLE dans le PIB, les échanges et les investissements mondiaux</b>									
PIB	0.57	0.21	0.38	0.12	0.30	0.31	0.45	0.09	-
Echanges	0.41	0.16	0.27	-	0.26	0.39	0.45	-	-
Investissements	0.36	0.09	0.27	-	0.13	0.43	0.58	-	-

Note : [a] Accords sectoriels Japon-Taiwan

Sources. Cf. Annexe I pour les détails. PIB: Banque Mondiale, 2012 (2011 pour Taiwan, pas de données pour Myanmar). Echanges: Banque Mondiale, 2011, moyenne des importations et exportations (pas de données pour

<sup>3</sup> L'UE et l'Accord de libre-échange Nord-Américain (ALENA) constituent des MZLE, mais elles ont été créées dans des contextes géopolitiques et économiques très différents de celui de nos jours.

Brunei, Papouasie NG et Taiwan). Investissements: OCDE, 2011, moyenne des stocks d'investissements étrangers et nationaux (pas de données pour Brunei, Malaisie, Myanmar, Papouasie NG, Philippines, Pérou, Singapour, Taiwan, Thaïlande et Viêt Nam).

Le tableau 1 permet trois observations principales.

- L'UE apparaît marginalisée dans ce mouvement de méga-accords : elle ne participe qu'à deux d'entre elles alors que les Etats-Unis participent aux trois plus grandes.
- Presque tous les méga-accords se situent en Asie Pacifique. Ceci reflète la forte concurrence, voire rivalité, entre différentes influences économiques et politiques—un processus non sans similitude avec celui que l'Europe a connu avant la création de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (1951). Cette concurrence a de profondes racines géopolitiques : la place des Etats-Unis dans le Pacifique (leur participation à l'APEC et au TPP, leur exclusion du RCEP), la concurrence entre la Chine et le Japon et, dans une moindre mesure pour l'instant, l'Inde (les chances respectives de voir un succès de CJK ou de RCEP), les efforts pour surmonter les tensions politiques entre la Chine, la Corée et le Japon par le moyen d'accords économiques, enfin les efforts pour intégrer Taiwan dans le système des méga-accords.
- Le Japon apparaît comme « central » puisqu'il participe à six méga-accords. C'est pourquoi, outre les négociations TTIP, celles sur l'accord JUE sont si importantes pour l'UE, en attendant celles sur des accords UE-Taiwan et UE-Chine.

Ceci dit, parce qu'elles impliquent au moins deux géants économiques, il faut souligner que chacune de ces méga-accords représente un vrai risque systémique pour le fonctionnement du système commercial mondial car elles ont la capacité de fragmenter l'économie mondiale en créant d'importants « détournements des échanges » davantage dus aux réductions discriminatoires de barrières aux échanges entre les membres des méga-accords qu'à l'efficacité de leurs entreprises. De tels détournements sont évidemment coûteux pour les pays exclus dont les firmes perdent des marchés pour des raisons d'accords diplomatiques et non pour des raisons de compétitivité économique.

Mais il est aussi capital de rappeler que de tels détournements sont aussi très coûteux pour les consommateurs des pays membres des méga-accords. En effet, ces derniers sont pour une bonne part des firmes important des biens et services pour pouvoir produire leurs propres produits. Ces dernières vont être incitées à acheter des produits fabriqués par des entreprises

des pays membres de l'APLE moins efficaces que celles existant dans le reste du monde. Elles ne le feront que parce que l'exemption des droits de douane rend les produits des pays partenaires artificiellement moins chers que ceux des pays restés en dehors des APLE. Ces coûts ne sont pas qu'économiques. Ils ouvrent le risque, sérieux entre des pays qui ne partagent pas le sentiment d'appartenir à une même communauté (comme ce fut le cas dès le début de l'UE), de susciter des mécontentements profonds dans la population à l'égard du partenaire qui bénéficie d'un accès privilégié mais non mérité par sa compétitivité. Nombre d'APLE ont sombré à la suite de tels mécontentements.

## CHAPITRE 2

### LES NEGOCIATIONS JAPON-UE

Les négociations du « Comprehensive Trade and Investment Agreement » entre le Japon et l'UE (ci-après JUE) sont les plus importantes de toutes celles menées actuellement par l'UE pour deux raisons.

- La « centralité » déjà citée de l'économie japonaise en Asie fait du Japon et de ses accords de commerce et d'investissement avec les pays du Sud-Est asiatique (ASEAN) et Taiwan une 'plateforme' (« *hub* ») essentielle pour les firmes européennes voulant accéder aux autres économies asiatiques. Un accord JEU permettra aux firmes européennes de ne pas attendre, sans doute une décennie au rythme actuel des négociations de l'UE, la conclusion d'APLE directs entre l'UE et ces pays de l'ASEAN. Or ces derniers constituent un des centres de croissance les plus forts au monde pour les deux ou trois décennies à venir. Un accord UE-Etats-Unis (TTIP) n'a pas cet avantage de plateforme car l'UE a déjà un APLE avec le Canada et le Mexique.
- Les accords Corée-UE et Corée-US montrent combien les bénéfices d'un APLE dépendent des motivations des partenaires. La Corée a voulu ces APLE parce qu'elle était convaincue qu'ils étaient indispensables pour faire les réformes intérieures nécessaires pour accroître la productivité coréenne, et donc sa croissance. Cette motivation constitue la « troisième flèche » de l'Administration Abe. Par contre, l'approche américaine des méga-accords est plus ambiguë : si elle partage parfois cette perspective, elle est bien plus souvent proche de l'attitude de l'UE des années 1980-2000 qui consistait à exporter les réglementations européennes perçues comme les meilleures au monde.

Ces raisons font que les négociations JUE devraient être sensiblement plus favorables que celles du TTIP (comme du TPP d'ailleurs) à des innovations profitables en termes de négociations. Ceci est renforcé par le fait que les opinions publiques européennes et japonaise se sentent moins menacées par la perspective d'un accord JUE que par celles du TTIP (ou du

TPP) et que l'UE comme le Japon reconnaissent de plus en plus que leur capacité à influencer le cours du monde n'est pas comparable à celle des Etats-Unis et de la Chine.

Moins soumises à la pression médiatique que celles du TTIP, ces négociations seront sans doute plus sereines. Mais plus de sérénité n'empêche pas les conflits d'intérêts particuliers. Ce chapitre traite de ces conflits, en commençant par le plus difficile d'entre eux, celui sur le secteur ferroviaire.

### **SOUS-CHAPITRE 2.1. LE SECTEUR FERROVIAIRE**

Ces quatre derniers mois ont été le témoin de deux transactions majeures dans des biens—équipement aérien et ferroviaire—associés souvent aux marchés publics dans le contexte européen. En octobre 2013, Airbus a reçu sa première commande de Japan Airlines : 31 avions, plus 21 en option. Précédemment, des Airbus avaient déjà été achetés par Japan Air System avant que cette compagnie fusionne avec Japan Airlines. En janvier 2014, East Japan Railway Company (JR East) a choisi Thales (une multinationale française) pour fournir un système de contrôle des trains destiné à une des lignes les plus fréquentées de la communauté urbaine de Tokyo (la ligne Joban Local).<sup>4</sup>

Ces achats appellent une remarque essentielle. Si ces produits sont souvent associés aux marchés publics dans le contexte de la plupart—mais pas de tous—des Etats Membres de l'UE (EMUE), les entreprises japonaises faisant de tels achats sont totalement privées. Dès lors, ces deux transactions sont du domaine privé dans le contexte japonais.

Ces récents achats ont amélioré l'atmosphère des négociations actuelles de l'accord JUE. Cependant, les négociations restent difficiles dans le secteur ferroviaire. Ces difficultés viennent du fait que les chemins de fer japonais sont organisés selon des principes juridiques et économiques radicalement différents de ceux des compagnies ferroviaires des EMUE. Ceci dit, ce papier montre que si ces différences rendent les négociations plus difficiles, elles offrent aussi davantage d'opportunités dans le futur aux entreprises européennes et japonaises dans un monde global.

---

<sup>4</sup> Deux compagnies françaises Thales et Alstom (sur dix entreprises ayant répondu à l'appel d'offre en juillet 2012) avaient été retenues au terme de la première sélection en février 2013.

## **Section 1. Les négociations ferroviaires : pourquoi sont-elles si difficiles ?**

Si les négociations ferroviaires sont si laborieuses, c'est qu'il a été difficile à la partie européenne de prendre toute la mesure des énormes différences dans les principes de fonctionnement des marchés ferroviaires japonais et européens. Il y a des différences légales : les entreprises japonaises sont presque toutes privées. Et il y a des différences économiques : les compagnies japonaises gèrent à la fois les trains et les voies, tandis que les systèmes ferroviaires des EMUE sont fondés sur le principe du « dégroupage » (les compagnies opérant les trains ne gèrent pas les voies, et vice-versa). De ce fait, le système ferroviaire japonais est encore plus éloigné du système européen que le système américain.

### Différences juridiques: entreprises privées au Japon, publiques en UE

Les trois principales compagnies ferroviaires japonaises (JR-East, Central Japan Railway Company (JR-Central) et West Japan Railway Company (JR-West) qui faisaient auparavant partie de la Japanese National Railways) sont totalement privatisées depuis 2007. Elles sont cotées à la bourse de Tokyo et ne bénéficient d'aucune aide financière publique liée à leur fonctionnement sur le marché domestique.<sup>5</sup> Le processus de privatisation de la Japanese National Railways (JNR) s'est étalé sur vingt ans (il commence en 1987) et a exigé une longue série de restructurations et de rationalisations. Il est capital de rappeler que la plupart des quelques 150 autres compagnies ferroviaires japonaises sont privées sans discontinuité depuis leur création au XIX<sup>ème</sup> et XX<sup>ème</sup> siècles (la raison en est donnée ci-dessous). En fait, il a été possible de privatiser la JNR précisément à cause du fort soutien des usagers japonais qui pouvaient comparer la JNR et les compagnies privées.

---

<sup>5</sup> En 2013, dans une présentation devant le Comité INTA du Parlement Européen, l'UNIFE (l'association des producteurs européens d'équipement ferroviaire) signale que les entreprises japonaises bénéficient de "prêts bonifiés conséquents" tandis que les producteurs européens reçoivent un "soutien ponctuel selon les règles de l'OCDE". Cette déclaration mérite une mise au point. L'UNIFE fait référence aux seules subventions à l'export qui sont sujettes aux disciplines en matière de financement du consensus de l'OCDE dont font partie le Japon et l'UE. Mais la déclaration de l'UNIFE ne mentionne pas les (centaines de) millions d'euros que les firmes européennes d'équipement ferroviaire reçoivent directement ou indirectement pour leurs opérations sur leurs marchés domestiques—comme le massif plan de sauvetage dont a bénéficié Alstom au milieu des années 2000 et les subventions très conséquentes accordées régulièrement à la SNCF. Evidemment, ce qui compte sur le plan économique est le paquet global de subventions—marchés domestiques et à l'exportation.



Ces caractéristiques essentielles—encore largement méconnues au sein de l’UE—contrastent avec la situation européenne où nombre des principales compagnies ferroviaires sont toujours publiques et/ou (largement pour certaines) dépendantes des subventions de l’Etat. Les entreprises japonaises sont même « plus privées » qu’une compagnie ferroviaire américaine comme Amtrak qui est une entreprise privée financée par des fonds fédéraux.

#### Différences économiques : « dégroupage » dans l’UE, « groupage » au Japon

Ces différences juridiques sont amplifiées par des différences économiques encore bien moins connues des observateurs européens : les compagnies ferroviaires japonaises possèdent et opèrent leurs trains sur leurs voies. (Bien sûr, certaines voies sont gérées par plusieurs compagnies : par exemple, JR-East, JR-Central et JR-West louent leurs voies principales à des compagnies ferroviaires de fret). Cette approche est à l’opposé de celle adoptée par le système ferroviaire européen qui repose sur le « dégroupage » des trains et des voies (les compagnies gérant les voies ne gèrent pas les trains, et vice-versa).

Il est essentiel de comprendre pourquoi le Japon a fait un tel choix en 1987. La privatisation de la Japanese National Railways a été influencée par quatre facteurs, qui se sont renforcés l’un l’autre :

- La forte tradition au Japon de compagnies ferroviaires ”privées” possédant à la fois les voies et les trains n’a jamais disparu. Les guerres japonaises des années 1930 et la Seconde Guerre Mondiale ont été la cause de la nationalisation, laquelle a du coup été limitée aux voies d’intérêt militaire. Une partie substantielle du système ferroviaire japonais (quelques 130 compagnies spécialisées dans le transport de voyageurs) a toujours été privée.
- Les compagnies ferroviaires japonaises d’avant la Seconde Guerre Mondiale étaient en général de grandes compagnies de distribution soucieuses de fournir aux consommateurs japonais un moyen de transport commode vers leurs grands magasins situés au centre-ville. Ces compagnies n’ont pas hésité à faire des investissements massifs dans les voies, devenant de ce fait, dès le départ, de véritables « développeurs urbains » alors que les compagnies ferroviaires européennes n’ont commencé à faire de leurs gares une source systématique de magasins et de revenus que depuis la fin des années 1990. Les investissements massifs dans les voies ont créé une

infrastructure ferroviaire abondante qui assure de nos jours un degré substantiel de concurrence entre les nombreuses compagnies ferroviaires. C'est ainsi que les grandes compagnies privatisées JR font face à des pressions concurrentielles notables de la part de compagnies ferroviaires locales privées.

- En 1987, le principal pays ayant des compagnies ferroviaires (apparemment) privées sur qui prendre exemple était les Etats Unis où il n'y avait pas de dégroupage systématique.
- Dans la fin des années 1980, l'analyse économique du dégroupage comme moyen d'introduire la concurrence dans les industries de réseau en était à ses débuts. De plus, cette analyse n'était pas vraiment pertinente pour le système ferroviaire japonais car elle n'intégrait pas la dimension de « développeur urbain » qui était (est) une cause essentielle de la bonne gestion et de la rentabilité des compagnies japonaises.

#### Le commerce de l'équipement ferroviaire entre le Japon et l'UE

Du fait de ces différences légales et économiques, les relations entre les compagnies de transport de passagers et leurs équipementiers ont jusqu'à maintenant été très différentes au Japon et dans la plupart des EMUE.

- Les compagnies publiques européennes de transport ferroviaire n'ont eu, jusqu'à présent, que peu de liberté dans leur choix de leurs équipementiers. Elles ne pouvaient qu'acheter local même si cela signifiait des prix plus élevés ou des qualités moins bonnes. En ces cas, elles pouvaient toujours compter sur des subventions publiques généreuses et très accessoirement (pour des raisons politiques évidentes) sur leur pouvoir incontesté de monopole pour augmenter les prix de leurs services. En bref, la balance du pouvoir dans les marchés ferroviaires européens a penché, jusqu'à présent, largement en faveur des « champions nationaux » de l'équipement.
- Au contraire, du côté japonais, la concurrence entre les compagnies ferroviaires de transport des passagers (et entre celles-ci et les entreprises privées de transports de passagers par autocars) a obligé les compagnies ferroviaires à être exigeantes en prix et qualités à l'égard de leurs équipementiers. La balance du pouvoir a été (bien) moins déséquilibrée, une situation positive sur le long terme puisqu'elle a forcé les équipementiers à devenir toujours plus efficaces et/ou à justifier des prix plus élevés par des innovations technologiques.

Tout ceci ne pouvait être propice à un commerce important en matière d'équipement ferroviaire entre le Japon et l'UE. Le tableau 1 illustre ce point et permet deux autres observations :

- Les balances commerciales ont presque toujours été en faveur de l'UE, pas du Japon. Ceci n'est pas surprenant puisque, étant gérées comme des entreprises privées, les compagnies de transport ferroviaire japonaises ont été libres de prendre en compte l'existence de meilleures sources d'approvisionnement en Europe si celles-ci existaient et si besoin était.
- Le seul vrai déficit commercial entre un EMUE et le Japon implique la Grande Bretagne qui a fait face à des conditions très particulières durant la période couverte par le Tableau 1. A sa privatisation, le système ferroviaire britannique a hérité des décennies d'investissements totalement insuffisants de sa période de nationalisation. En bref, la Grande Bretagne était l'exact opposé du Japon : pas de voies ferrées en quantité suffisante et une mise en œuvre du principe de dégroupage. La privatisation ne pouvait pas résoudre à elle seule une situation aussi désastreuse, laquelle exigeait d'énormes efforts de rattrapage en matière d'infrastructure. Pour rendre ces efforts acceptables en termes de coûts, qualités et temps, la Grande Bretagne n'avait d'autre possibilité que de se tourner vers des équipementiers non-européens—d'où les contrats avec des équipementiers japonais en 2007-2009.

**Tableau 1. Balances commerciales Japon-UE dans l'équipement ferroviaire, millions d'euros**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
<b>Autriche</b>	11.6	10.4	8.2	5.1	26.5	36.4	28.6	30.2	45.3	42.5	244.7
<b>G. Bretagne</b>	5.3	2.4	4.4	2.4	3.7	10.4	-34.4	-98.2	-107.6	0.5	-211.1
<b>France</b>	7.5	4.1	4.0	0.3	2.4	6.1	-0.7	22.3	1.8	1.4	49.3
<b>Allemagne</b>	19.8	22.4	18.4	6.2	9.6	15.9	14.8	22.7	1.9	2.7	134.2
<b>Italie</b>	14.3	0.2	5.6	18.6	9.4	19.3	3.8	5.9	10.1	18.4	105.5
<b>Reste UE 27</b>	-6.5	1.7	-13.7	-20.1	4.2	11.0	10.4	3.2	0.9	6.4	-2.7
<b>UE 27</b>	<b>51.8</b>	<b>41.2</b>	<b>26.9</b>	<b>12.4</b>	<b>55.7</b>	<b>99.1</b>	<b>22.4</b>	<b>-14.0</b>	<b>-47.6</b>	<b>71.9</b>	<b>319.9</b>

Notes: Les valeurs positives indiquent des balances commerciales positives (exportations supérieures aux importations) pour les Etats Membres de l'UE. Les valeurs initiales en yen ont été exprimées en euros sur la base des taux de change annuels moyens. Source: Ministère des Finances, Gouvernement du Japon.

Les années à venir assisteront sans doute à deux évolutions :

- « L'exception » britannique va s'estomper à mesure que le processus de rattrapage en matière d'infrastructure ferroviaire sera parachevé.
- Les contraintes budgétaires futures des EMUE impliquent que les compagnies de transport ferroviaire des passagers auront de plus en plus de mal pour obtenir des subventions compensant les prix plus élevés qui pourraient leur être imposés par les équipementiers ferroviaires, tout en ayant toujours autant de mal à augmenter leurs prix. Ces compagnies seront alors les premières à demander à acheter des équipements satisfaisant leurs usagers aux meilleurs prix et qualités. Ceci est d'autant plus probable que les principales entreprises publiques du Continent sont au courant du détail des transactions privées car elles sont actionnaires de nombre de compagnies britanniques, comme par exemple Abellio (NS, l'entreprise publique néerlandaise), ArrivaUK Trains (Deutsche Bahn, l'entreprise publique allemande), ou Eurostar (SNCF et SNCB).

Cette dernière évolution rappelle ce qui s'est passé dans le transport aérien. Ainsi Air France a-t-il fait des achats massifs d'avions Boeing (une soixantaine d'unités) dans la fin des années 1990. Il est intéressant de noter que ce changement de source d'achats n'a pas entraîné la disparition d'Airbus, bien au contraire.

## **Section 2. Un survol des marchés ferroviaires japonais et européens**

Toutes ces différences sont également importantes pour comprendre la taille relative et les principales caractéristiques des marchés ferroviaires japonais et européens qui sont présentées dans le tableau 2. Et cette compréhension est à son tour nécessaire pour faire des propositions sur le contenu d'un chapitre ferroviaire équilibré dans l'accord JUE.

Le tableau 2 suggère quatre observations intéressantes :

- Le marché ferroviaire japonais est limité aux transports de passagers. Le transport de marchandises au Japon (1 pour cent du marché du fret) est bien plus réduit que celui dans l'UE. Cette caractéristique est due à plusieurs raisons convergentes : le Japon est très montagneux ; les distances entre les quelques villes très peuplées (Tokyo, Nagoya, Osaka) sont réduites ; l'existence de compagnies de transport routier (90

pour cent du fret japonais) et maritime côtier (8 pour cent) qui ont développé leurs activités dans des marchés entièrement intégrés depuis un siècle.

- Le marché total du transport passagers des chemins de fer japonais est aussi important que celui des compagnies ferroviaires des 27 pays de l'UE réunis.
- Les trois principales compagnies ferroviaires japonaises (JR-East, JR-Central et JR-West) ont une taille similaire ou supérieure à celle des compagnies nationales opérant dans les EMUE les plus grands.
- L'absence de dégroupement au Japon implique que, comme illustré par la carte adjacente au tableau 1, le Japon peut être découpé en "territoires" ferroviaires qui ont une taille comparable à celles des territoires sur lesquels les compagnies ferroviaires des différents Etats Membres de l'UE opèrent.

Les trois dernières observations sont extrêmement utiles pour développer des propositions équilibrées sur le contenu du chapitre ferroviaire de l'accord JUE.

**Tableau 2. Marchés du transport ferroviaire de voyageurs, Japon et UE**

	UE [a]		Japon [b]		
	pk	%	pk	%	
France	88064	21.9	JR East	126960	32.4
Allemagne	82836	20.6	JR Central	51674	13.2
G.Bretagne	55831	13.9	JR West	52011	13.3
Italie	43349	10.8	JR-3 autres	13592	3.5
Espagne	22044	5.5			
Pays-Bas	16808	4.2	West Japan [c]	29262	7.5
Pologne	17485	4.3	Tokyo 9 [d]	62293	15.9
Suede	11218	2.8			
Belgique	9849	2.4	Tokyo Metro	18520	4.7
Autriche	9713	2.4			
19 Autres	45158	11.2	158 Autres	37800	9.6
<b>Total</b>	<b>402355</b>	<b>100.0</b>	<b>Total</b>	<b>392112</b>	<b>100.0</b>



Notes et Sources: [a] Eurostat et Statistique internationale des chemins de fer (2011). [b] Ministère du territoire, infrastructure, transports et tourisme, Gouvernement du Japon (2009). [c] Cinq compagnies ferroviaires privées majeures du Japon de l'ouest [d] Neuf compagnies ferroviaires privées majeures de Tokyo.

Ceci dit, au Japon, comme dans la plupart des EMUE, il reste peu de place pour ouvrir de nouvelles voies ferroviaires économiquement rentables. En ce sens, le marché japonais est tout aussi « mûr » que celui de l'UE. Ce point est interprété par les protectionnistes comme

démontrant que l'accord JUE est peu attrayant. Ce qui suit montre que cette interprétation n'a guère de sens pour deux raisons qui se renforcent mutuellement: l'une directe (liée au marché japonais *per se*) et l'autre indirecte (liée aux marchés des pays tiers).

### Un marché japonais « mur » : opportunités massives pour des équipements haut de gamme

Tout d'abord, un marché aussi gigantesque et mûr que celui du transport ferroviaire des passagers au Japon requiert, par définition, des fonds considérables pour en assurer la maintenance, le renouvellement et la modernisation des infrastructures (équipements de signalisation) et de matériel roulant. Chaque année, de 40 à 50% des dépenses en capital — soit, de 1.1 à 1.2 milliard d'Euros — sont dépensés en matériel roulant, équipement de signalisation, etc. pour la sécurité et la stabilité des transports par la seule JR East.

Le tableau 3 donne un aperçu de la taille de quelques marchés européen et japonais pour un matériel roulant pour passagers —les rames automotrices électriques—possédé par quelques unes des plus importantes compagnies ferroviaires de transport de passagers. Il montre que la taille du marché japonais est plus du double de celle des marchés européens

**Tableau 3. Automotrices électriques possédées par quelques compagnies ferroviaires**

UE [a]		Japon [b]	
Deutsche Bahn	10281	3 firmes JR [e]	21296
SNCF [c]	3039		
NS [d]	2366		

Notes: [a] Automotrices et unités multiples. [b] Automotrices. [c] Compagnie ferroviaire française. [d] Compagnie ferroviaire néerlandaise. [e] JR-East, JR-Central and JR-West. Sources: Statistique internationale des chemins de fer pour les EMUE, Synopsis (2011). JR East, Office de Bruxelles pour le Japon (2013).

Ce matériel est bien plus intéressant à produire pour les entreprises high-tech des pays développés que des wagons de marchandises de base ou des wagons tractés qui peuvent plus facilement être produits par les nombreuses économies émergentes du monde, en particulier la Chine.

### De la concurrence à la réputation et à la coopération

Pénétrer un marché “mûr”, haut de gamme et exigeant est pour toute entreprise un signal fort envoyé aux pays tiers quant à l'efficacité et la qualité de ses produits. C'est un signal bien

plus fort que celui consistant à pénétrer de “nouveaux” marchés, lesquels ont souvent si cruellement besoin d’équipements qu’ils sont envahis de fabricants de produits de qualité douteuse ayant peu de perspectives d’avenir. L’équipement ferroviaire a récemment offert une bonne illustration de cet effet de réputation avec l’entreprise allemande, Knorr-Bremse, qui a pénétré le marché chinois de l’équipement de freinage au moment même où elle signait un contrat au Japon.

Ceci dit, vendre au Japon apporte plus que des effets de réputation sur des marchés tiers. C’est une opportunité pour les firmes japonaises et européennes de mieux se connaître et donc d’offrir des coopérations pour entrer sur des marchés « moins murs ».

Une bonne illustration de ces opportunités est fournie par les marchés des trains à grande vitesse (TGV) dans le monde. Le tableau 4 fournit le nombre (en milliards) de passagers kilomètres en TGV en 2012 dans le monde. Il montre clairement que les chances qu’une entreprise européenne soit présente en Chine dépend beaucoup de la crédibilité que cette entreprise aura été capable de gagner sur le marché japonais et aussi que ces chances seront bien plus sérieuses si cette entreprise a la possibilité de coopérer avec les entreprises japonaises.

**Table 4. Nombre de passagers kilomètres en Trains à Grande Vitesse**

	UE		Japon		Reste du monde			
	pk	%	pk	%	pk	%		
<b>France</b>	<b>51.1</b>	<b>14.7</b>	<b>Firmes JR</b>	<b>79.5</b>	<b>22.8</b>	<b>Chine</b>	<b>144.6</b>	<b>41.5</b>
<b>Allemagne</b>	<b>24.6</b>	<b>7.1</b>				<b>Corée</b>	<b>13.6</b>	<b>3.9</b>
<b>Italie</b>	<b>12.8</b>	<b>3.7</b>						
<b>Espagne</b>	<b>11.2</b>	<b>3.2</b>						
<b>Suède</b>	<b>2.9</b>	<b>0.8</b>						
<b>Autres [a]</b>	<b>8.3</b>	<b>2.4</b>						
<b>Total [b]</b>	<b>110.9</b>	<b>31.8</b>	<b>Total</b>	<b>79.5</b>	<b>22.8</b>	<b>Total</b>	<b>158.2</b>	<b>45.4</b>

Notes: [a] milliards de passagers kilomètres. [b] en pour cent du nombre total de passagers kilomètres dans le monde. [c] Eurostar, etc. Source: Statistique internationale des chemins de fer, Synopsis (2012).

### **Section 3. Le « chapitre ferroviaire » de l’accord JEU : options**

Au début des négociations de l’accord JUE, l’industrie de l’équipement ferroviaire européenne a soutenu que les compagnies japonaises de transport ferroviaire de passagers

soient soumises aux principes des marchés publics, tels ceux de l'accord relatif aux marchés publics du GATT/OMC (tant le Japon que l'UE en sont membres), voire aux réglementations des marchés publics européens.

La description du secteur ferroviaire japonais présentée ci-dessus montre que cette revendication initiale est évidemment inacceptable pour la partie japonaise. Les textes du GATT/OMC (à commencer par l'Article III.8(a)) utilisent le terme d'« organes gouvernementaux », ce qui exclut clairement les entreprises privées de son domaine d'application. Exiger du Japon qu'il soumette ses entreprises ferroviaires privées à des règles de marchés publics reviendrait, par exemple, à exiger que les entreprises privatisées de télécommunication européennes soient soumises à des procédures semblables dans le cadre de l'accord JUE—et pourquoi pas du TTIP si l'on prend au sérieux les risques créés par des négociations en parallèle des méga-accords. Une telle proposition déclencherait un beau tollé de la part des Européens.

Si cataloguer les entreprises ferroviaires privées japonaises dans un chapitre fondé sur les dispositions relatives aux marchés publics n'a pas de sens, songer à un chapitre autonome traitant de toutes les questions relatives au secteur ferroviaire et structuré de manière à prendre en compte les profondes différences entre les régimes japonais et européen fait sens. Ce qui suit propose quelques options pour un tel chapitre.

#### Surmonter les différences juridiques

Ce chapitre ferroviaire pourrait être divisé en deux sous-chapitres—un pour les entreprises ferroviaires privées et l'autre pour les entreprises ferroviaires relevant des dispositions des marchés publics. Cette division a plusieurs avantages :

- Elle permet au texte de l'accord JEU d'être parfaitement cohérent avec les définitions de marchés publics du GATT et de l'OMC (les seules instances légales reconnues à la fois par le Japon et l'UE). Ce sous-chapitre peut donc porter exclusivement sur l'achat de biens et de services par un gouvernement, une entité administrative (province, autre institution, etc.) ou une entreprise publique.
- Dans le même temps, rien n'empêche le sous-chapitre sur le secteur ferroviaire privé d'inclure une liste des entreprises privées couvertes par l'accord. Ce sous-chapitre



pourrait aussi clarifier les conditions de transparence, etc., s'appliquant aux entreprises privées lors de l'achat de biens et services. Il pourrait aussi traiter de la clause de sécurité opérationnelle (OSC) introduite au Japon dans le but de prendre en compte certains problèmes spécifiques à ce pays—essentiellement, les risques de tremblements de terre. Les entreprises européennes affirment que cette clause OSC est protectionniste. Une clarification de cette clause dans le sous-chapitre « privé » serait bienvenue, y compris du côté japonais car elle permettrait de réduire les différences dans sa mise en œuvre au sein même du territoire japonais—en d'autres termes, elle permettrait un « marché intérieur » japonais plus homogène.

Enfin, ces deux sous-parties pourraient être précédées d'un chapeau qui pourrait inclure une disposition précisant les conditions exactes selon lesquelles une entreprise ferroviaire pourrait passer d'un sous-chapitre à l'autre, une fois l'accord JUE en place. Une telle disposition permettrait à l'accord JUE d'être suffisamment flexible pour s'adapter à la transition européenne vers un nombre croissant de compagnies ferroviaires privées—et donc de faciliter un approfondissement du « Marché Unique » en matière ferroviaire.

### *Définir l'accès au marché*

Les accords sur les marchés publics listent généralement les “entités” (entreprises) couvertes par l'accord. A cet égard, le sous-chapitre dédié aux entreprises ferroviaires publiques pourrait innover en spécifiant une date (disons une année donnée) à partir de laquelle une entreprise publique donnée serait ouverte à la concurrence du partenaire commercial. Une telle innovation apporterait deux avantages :

- Cela permettrait une transition progressive vers l'ouverture dans l'UE en tenant ainsi compte des différentes situations des EMUE. Les EMUE désireux de profiter de la concurrence japonaise aussi rapidement que possible pourraient être ainsi satisfaits. Ceux ayant besoin de plus de temps pour faire face à davantage de concurrence auraient le temps de s'y préparer.
- Rien n'empêcherait d'adopter une approche parallèle avec la liste des entreprises ferroviaires privées au Japon puisque celles-ci opèrent sur des « territoires » ferroviaires distincts comme noté plus haut. Cette flexibilité permettrait de tenir

compte des différentes positions des opérateurs privés japonais vis à vis d'une concurrence européenne accrue.

Une approche fondée sur ces deux « calendriers » de libéralisation a l'immense avantage de permettre de définir des concessions équilibrées et progressives de la part du Japon comme des EMUE. Par exemple, on pourrait décider qu'un plus grand accès au marché pourrait être disponibles à partir de l'année A pour JR East et un groupe de compagnies (disons) britanniques ou allemande, et que cet accès accru ne serait ouvert que l'année A+3 pour JR Central et un groupe de compagnies d'autres EMUE. "Jumeler" l'accession aux marchés tant au Japon qu'en UE permettrait une ouverture non-discriminatoire des marchés équilibrée et progressive pour les deux secteurs ferroviaires.

## **SOUS-CHAPITRE 2.2. PRODUITS INDUSTRIELS ET AGRICOLES**

Il est bien connu que les normes industrielles et agricoles sont un chapitre majeur des négociations du JUE. Cependant, avant d'aborder ce problème, une remarque préliminaire sur les droits de douane s'impose. Il est souvent dit que la réduction ou l'élimination des droits de douane restants ne poseront pas de problèmes, en particulier dans le cas de l'accord JUE puisque le Japon a des droits très bas et l'UE des droits modérés en moyenne. Cependant, cette remarque exige une sérieuse mise en garde. Il faut quand même s'attendre à des négociations très difficiles sur les droits de douane toujours en vigueur pour deux raisons : certains d'entre eux sont encore souvent élevés (10 à 15 pour cent des tarifs douaniers industriels européens sont supérieurs à 10 pour cent) et ont pu survivre à soixante ans de libéralisation ce qui démontre la force des groupes de pression qui les exigent.

Ceci dit, les informations sur l'état actuel des négociations JUE sur les normes techniques et réglementaires laissent à penser que ce sujet n'est pas une source majeure de difficultés. Ceci est largement lié à ce que l'Administration Noda a laissé un programme de réformes en ce domaine que l'Administration Abe a repris à son compte. Si ces deux Administrations de bord politique opposé ont adopté le même programme, c'est que celui-ci a été demandé par les entreprises japonaises elles-mêmes.

## Le secteur automobile

Ce contexte explique que les constructeurs japonais soient prêts à adopter des normes communes dérivées des normes UN-ECE (ces dernières sont certes décidées sous l'égide des Nations Unies, mais elles le sont par des organismes exclusivement européens). Du coup, les problèmes posés par 35 des 47 normes pour véhicules automobiles pour passagers mises sur la table de négociations par le côté européen sont déjà réglés. Ne restent donc que 12 normes, lesquelles font déjà l'objet d'un calendrier de réformes précis de l'Administration Abe présenté dans le Tableau 5.

**Tableau 5. Le calendrier des dernières réformes de normes automobiles japonaises**

	2012	2013	2014	2015	2016
Identification of controls			DAE		
Pedestrian safety			DAE		
Enhanced child restraint system	WP29 débute		DAE		
Forward field of vision of drivers	WP29 débute		DAE		
Safety glazing	évaluation		DAE		
Illumination of rear registration plates	évaluation	WP29 débute		DAE: mi-2015	
Prevention of fire risks	évaluation	WP29 débute		DAE: mi-2015	
Interior fittings	évaluation			DAE: mi-2015	
Noise of M & N categories of vehicles	WP29 débute			DUEA	
Steering commitment	évaluation			si nécessaire	
Tyre rolling resistance	évaluation			si nécessaire	DAE: mi-2016
Devices for indirect vision	évaluation	WP29 débute			

Notes : Pour éviter toute ambiguïté, la liste des normes reprend les intitulés en anglais utilisés par la source. WP29 est le comité permanent du World Forum for Harmonization of Vehicle Regulations. « Evaluation » indique le début du processus d'évaluation par le gouvernement japonais. « DAE »: Date d'adoption espérée des nouvelles normes par le Japon. « DEUA »: le processus en cours attendait une décision de l'UE au 1<sup>er</sup> Février 2014. Source : Gouvernement du Japon. 1 February 2014.

Ce climat plus favorable que prévu devrait permettre de faire des négociations JUE une occasion de tester des instruments de négociation sur les sujets réglementaires qui soient plus efficaces que ceux habituellement utilisés.

Il existe trois instruments possibles pour négocier sur des réglementations : harmonisation, reconnaissance mutuelle et équivalence mutuelle.

- Dans le contexte actuel de multiples méga-accords, l'harmonisation pose un problème sérieux de cohérence entre ces différents méga-accords : comment peut-on harmoniser entre l'UE et le Japon dans le cadre de l'accord JUE, entre l'UE et les Etats-Unis dans

le cadre du TTIP, entre les Etats-Unis et le Japon dans le cadre du TPP—sans mentionner les futurs accords avec Taiwan et la Chine ?

- La reconnaissance mutuelle est de fait une forme réduite d’harmonisation puisqu’elle exige la négociation d’un cœur de dispositions communes—seules les dispositions n’appartenant pas à ce cœur sont mutuellement reconnues par les signataires. Etant une variante de l’harmonisation, la reconnaissance mutuelle en connaît les mêmes limites, en particulier des coûts d’application élevés en terme de certifications. C’est cette dose d’harmonisation qui explique les nombreuses et profondes imperfections du Marché Unique européen.

Reste donc l’équivalence mutuelle : les deux signataires, après une évaluation mutuelle de leurs réglementations respectives, reconnaissent que leurs réglementations sont équivalentes bien que différentes. En bref, les biens et services produits dans un signataire et certifiés par lui peuvent être mis sur le marché du partenaire sans autre formalité.

L’évolution plus favorable que prévue des négociations de l’accord JUE en matière de normes suggère qu’il est peut-être temps d’introduire une dose d’équivalence mutuelle dans des domaines plus difficiles que celui des automobiles—par exemple celui des autocars ou des camions. Bien évidemment, tous les secteurs industriels ne peuvent pas être candidats à une telle innovation. Le rôle des négociateurs serait précisément de repérer les secteurs (groupes de produits) qui pourraient être de bons candidats pour cette troisième approche, et de demander aux régulateurs japonais et européens concernés de se réunir pour faire le travail d’évaluation mutuelle devant permettre de déclarer (ou non) après examen une situation d’équivalence mutuelle.

### Agriculture et agro-alimentaire

Que l’agriculture soit un chapitre délicat des négociations JUE n’est pas une surprise. Mais, comme dans les cas des normes techniques et autres barrières réglementaires, le Japon est en train de commencer sa réforme de la politique agricole. Celle-ci aurait dû être faite depuis longtemps. Les maux principaux de l’agriculture japonaise sont plus importants que ceux rencontrés par l’agriculture européenne, mais sont de même nature : une dépendance excessive par rapport aux subventions publiques qui, dans le cas du riz japonais, a abouti à créer des coopératives puissantes (regroupées sous la bannière du Japan Agricultural Group) mais parasites des agriculteurs eux-mêmes, une dépendance excessive par rapport aux

fertilisants et pesticides incitant à une baisse de qualité, un morcellement excessif, etc. Reste que, comme en Europe de l'Ouest, la réforme enfin annoncée bénéficie d'un atout considérable : les trois-quarts des agriculteurs japonais ont plus de 60 ans.

Le gros avantage de l'UE est de ne pas avoir un fort intérêt offensif (contrairement aux Etats-Unis) dans le riz—le secteur de loin le plus difficile à réformer pour le Japon. Comme dans le ferroviaire, le succès des négociations passe par la capacité des négociateurs des deux parties à définir une libéralisation progressive et par celle des négociateurs japonais à faire prévaloir l'intérêt national sur les intérêts privés (comme ceux du Japan Agricultural Group) puisque les intérêts des agriculteurs eux-mêmes devraient être pris en charge par un soutien au revenu, comme dans le cadre de la Politique Agricole Commune.

## CONCLUSION

### L'INTERET NATIONAL DOIT PREVALOIR SUR LES INTERETS PARTICULIERS

Les difficultés rencontrées dans les négociations commerciales sont souvent perçues comme l'expression de conflits entre les deux parties négociatrices—et cette façon de voir est mise en avant par les intérêts protectionnistes des deux bords.

Il est pourtant plus juste et approprié de mettre ces conflits dans une perspective d'intérêt national au sein de chaque partie négociatrice : ces conflits apparaissent alors pour ce qu'ils sont avant tout, c'est-à-dire des conflits opposant différents secteurs du même pays. Un gouvernement qui cherche à faire valoir l'intérêt général doit donc se poser la règle suivante : une négociation doit être conclue si elle apporte des bénéfices globaux au pays, quitte à trouver des moyens de compenser les groupes de pression perdants en piochant dans les gains des gagnants.

Dans le cas de la France au sein des négociations JUE, cette approche peut être illustrée avec un exemple simple fondé sur deux sujets de négociations traités ci-dessus : le ferroviaire et l'agriculture. L'échec des négociations JUE coûterait à la France un de ses plus gros marchés agro-alimentaires : le marché japonais est le troisième marché d'exportations agro-alimentaires françaises (et le premier en Asie) et il est le marché phare dans ce secteur en Asie. S'il n'y a pas d'accord JUE, le marché japonais basculerait entièrement dans la zone

d'influence Pacifique, et ce très rapidement en cas de succès du TPP. Il faudrait donc, du point de vue français, une raison absolument vitale pour prendre le risque de suspendre les négociations JUE à l'occasion de la clause de « revue » qui aura lieu dans les mois qui viennent.

Cette raison vitale est-elle fournie par les perspectives offertes par le secteur ferroviaire ? La section 1 de ce chapitre suggère que ce n'est pas le cas. La solution d'un chapitre ferroviaire à l'accord JUE offre des possibilités et flexibilités largement suffisantes pour mener une libéralisation progressive et parallèle du ferroviaire dans les deux économies. Rompre les négociations JEU au nom du ferroviaire serait suicidaire pour l'économie française dans son ensemble tout en n'apportant rien au ferroviaire français—d'autant que la concurrence des Japonais en matière ferroviaire sera d'autant plus vite remplacée sur les marchés français et européens par celle des Allemands (entre autres) que ces derniers ne pourront pas avoir accès au marché japonais.

## CHAPITRE 3

### LES « GRANDES MANŒUVRES » EN ASIE PACIFIQUE

Que les négociations Japon-UE soient « sur la bonne voie » n'est pas suffisant. Il faut se poser la question de savoir si l'Asie Pacifique ne progresse pas à un rythme plus rapide que l'UE, en laissant de côté les Etats-Unis. Or, tout indique que ce soit le cas sur au moins quatre fronts.

#### Japon et TPP

Le rythme des rounds de négociation entre le Japon et les Etats-Unis dans le cadre du TPP est décrit comme « intensif », voire « se déroulant sur une base continue ». Il est certain que les deux pays ont intérêt à boucler vite :

- le Japon parce que le TPP est (hors JUE) le meilleur moyen de renforcer la « troisième flèche » du programme de l'Administration Abe ;
- les Etats-Unis parce que cela est le meilleur résultat possible des efforts déployés depuis plusieurs années par l'Administration Obama sur cette zone stratégique ;
- le Japon et les Etats-Unis parce que des résultats rapides limiteront le risque de pressions ou contre-actions chinoises sur les négociations du TPP.

Ceci dit, rien ne filtre officiellement sur les progrès réels des négociations du TPP qui sont, bien sûr, le seul véritable indicateur à prendre en compte (mais sur lesquels on n'a pas d'informations).

En supposant que ces négociations aboutissent à un accord, de plus en plus d'observateurs se rendent aussi compte de ce fait élémentaire mais négligé jusqu'à présent que, pour les Etats-Unis mais aussi pour le Japon, la ratification parlementaire sera le moment décisif et le plus difficile. Après tout, le Congrès US a mis plusieurs années pour ratifier les accords de libre-échange avec la Colombie et la Corée. Reste que, sur ce plan de la ratification, tout parallèle entre les négociations Japon-Etats-Unis d'un côté et Corée-Etats-Unis de l'autre n'est pas approprié. L'Administration coréenne en charge de conclure les négociations était bien plus convaincue sur le plan économique des bienfaits de l'accord Corée-Etats-Unis que ne le sont

les dirigeants américains de l'intérêt du TPP à cet égard ; et cette Administration était mieux assurée du soutien de sa majorité parlementaire que ne l'est le gouvernement actuel du Japon vis-à-vis du TPP, ce qui a permis une action présidentielle très déterminée lors d'une ratification difficile à l'Assemblée nationale coréenne.

### Corée et TPP

Fin novembre 2013, le gouvernement coréen a exprimé le désir « d'explorer la possibilité de négociations pour participer au TPP ». Une entrée dans le TPP permettrait à la Corée de renforcer son rôle de plaque tournante entre Japon, Etats-Unis, UE et Chine.

On peut se demander, cependant, si les Etats-Unis voient d'un très bon œil ce mouvement de la Corée. Car, si cette évolution élargit la couverture du TPP (dont le poids en termes de PNB mondial deviendrait équivalent à celui du TTIP) et renforce la pression sur la Chine, elle a aussi pour conséquence de ralentir les négociations TPP à cause des nécessaires négociations bilatérales entre la Corée et le Japon (car, sur le plan bilatéral Corée-Etats-Unis, le TPP ne fera pas mieux que l'APLE Corée-Etats-Unis existant).

Or, le principal intérêt économique du TPP pour la Corée est la conclusion d'un APLE avec le Japon qui pourrait exiger des négociations prolongées. Les relations politiques entre la Corée et le Japon, étant au plus bas, rendent difficile l'ouverture de négociations exclusivement bilatérales. Par contre, le TPP offre l'apparence d'un forum plurilatéral rendant cet aspect bilatéral politiquement moins visible. Une alternative au TPP aurait été l'accord Chine-Japon-Corée, mais les relations entre la Chine et le Japon sont encore plus difficiles que celles entre la Corée et le Japon—et donc cette alternative ne paraît guère prometteuse à l'heure actuelle.

### Chine Continentale et Taiwan ... et TPP

La seconde étape de l'Economic Cooperation Framework Agreement (ECFA) entre la Chine Continentale et Taiwan s'est conclue avec un accord prévoyant l'ouverture réciproque d'un certain nombre de marchés de services. L'accord consisterait en une réduction substantielle des restrictions à l'investissement dans 84 secteurs de services en Chine (commerce de détail,



e-commerce, finance, publications et tourisme) and dans 64 secteurs à Taiwan (transports, soins médicaux et de beauté, tourisme).

Les négociations de cette seconde étape ont été secrètes ce qui, comme en Corée ou aux Etats-Unis, engendre des difficultés importantes de ratification. Depuis l'été 2013, le Président Ma fait face à une opposition importante au *Legislative Yuan*, y compris de la part de certains membres de son propre parti, avec des développements judiciaires qui ont ralenti le processus de ratification et rendu l'atmosphère politique délétère, ouvrant la porte à des manifestations étudiantes d'une ampleur inhabituelle. La décision définitive du *Legislative Yuan* devrait être imminente. En cas de non-ratification, les négociateurs devraient revoir leur copie. Cela ne serait pas le premier cas (il en a été ainsi pour l'APLE Corée-US) mais les relations politiques particulières entre la Chine Continentale et Taiwan rendent les conséquences d'une telle situation encore plus difficiles à gérer.

Les difficultés rencontrées par l'ECFA rendent la position de la Chine Continentale dans le nouveau système commercial international encore moins confortable. En effet, l'évolution apparemment positive du TPP ne peut être vue que comme un succès de la « politique de containment » des Etats-Unis envers la Chine Continentale, et la décision de la Corée d'entrer dans le TPP ne peut que renforcer cette impression. En même temps, les options qui donneraient à la Chine Continentale un rôle central dans le système commercial asiatique se sont avérées difficiles à mettre en œuvre (ECFA) voire à lancer (RCEP).

Aussi n'est-il pas étonnant dans ces conditions que la Chine se pose la question de poser sa candidature au TPP. Celle-ci aurait des conséquences incalculables et très difficiles à discerner tant les options sont nombreuses et contradictoires. La seule conséquence sûre serait une marginalisation accrue de l'UE. A nouveau, le seul moyen que l'UE a de faire entendre sa voix dès maintenant est de montrer sa détermination à conclure un accord JUE.

### Japon et Taiwan

Fin 2013, poursuivant une politique déjà testée, le Japon vient de conclure des accords commerciaux dans quatre secteurs : ferroviaire, pharmacie, priorité en matière de brevets et recherche-sauvetage dans les domaines aérien et maritime. Ces quatre accords ont été précédé par un accord sur les pêcheries (signé en avril).

Cette approche sectorielle « à la japonaise » mériterait d'être étudiée en profondeur en Europe pour deux raisons complémentaires.

- Elle a le mérite de permettre de choisir les secteurs où des négociations UE-Taiwan seraient à la fois bénéficiaires pour les intérêts européens et taïwanais, mais aussi pour ceux de la Chine Continentale—montrant à l'Administration Xi Jinping qu'une ouverture bien conçue entre l'UE et Taiwan peut renforcer les réformes que cette Administration souhaite mettre en place.
- Elle a le mérite de permettre de négocier en « géométrie variable » du côté européen en se reposant sur les seuls Etats Membres de l'UE ayant de vrais intérêts dans les secteurs en question et bien déterminés à se lancer dans de tels accords. En d'autres termes, cette option permettrait de minimiser le risque systémique de l'UE—celui d'être une coalition à 28 pays, donc large au point de nécessairement contenir des maillons faibles sur lesquels les pressions de la Chine Continentale peuvent se concentrer pour faire échouer tout rapprochement commercial entre l'UE et Taiwan, même si celui-ci peut être bénéfique pour l'économie de la Chine Continentale.

## CHAPITRE 4

### LES APLE ENTRE L'ASIE PACIFIQUE ET L'UE : QUELS « AVANTAGES COMPARATIFS » ?

Quels sont les « avantages comparatifs » des accords préférentiels de libre échange (APLE) entre l'Asie Pacifique et l'UE, comparés aux autres APLE en négociation ou en préparation ? En d'autres termes, y-a-t'il au-delà des bénéfices économiques directs que ces deux régions pourront retirer de la signature d'APLE entre elles des retombées indirectes qui viennent de caractéristiques propres aux pays d'Asie-Pacifique et de l'UE ?

#### La source des avantages comparatifs

Les pays en cause partagent une caractéristique commune : aucun d'entre eux n'a une taille lui permettant de prétendre à exercer un leadership mondial—cette caractéristique étant certes provisoire dans le cas de la Chine. L'UE aime à se qualifier de « plus grand marché du monde », mais ceci repose largement sur une construction statistique. Le Marché Unique est encore très fragmenté, notamment quand on aborde les questions de normes et de marchés de services qui sont au cœur des accords commerciaux du 21<sup>ème</sup> siècle. Le pouvoir de réglementation en ces domaines réside encore largement dans les EMUE qui, même pour les plus grands d'entre eux, reposent sur des économies de taille « moyenne », comparée à celle des Etats-Unis et même déjà de la Chine Continentale.

L'histoire du commerce international suggère que l'on n'a pas à regretter cette situation si on sait en saisir les opportunités. Les pays de taille « moyenne » ont souvent été les premiers et plus gros bénéficiaires des mondialisations successives. Encore faut-il appréhender comment décliner ces avantages comparatifs. Ce qui suit suggère seulement trois dimensions, toutes d'une importance capitale.

#### Une approche bilatérale ou plurilatérale ?

Comme déjà souligné, les négociateurs des méga-accords Asie-Pacifique-UE vont largement se concentrer sur la réduction et l'élimination des barrières aux échanges injustifiées (ce qualificatif est important) générées par les réglementations—que ces dernières définissent les

normes techniques des produits, les modes de fonctionnement des marchés de services ou les limites des droits de propriété intellectuelle.

La section 2 sur les normes industrielles dans le cadre de l'accord JUE a montré les nouvelles possibilités offertes par l'utilisation de la notion d'équivalence mutuelle. Cette dernière consiste, à la fin des fins, en un exercice de confiance mutuelle reposant sur la capacité des régulateurs à se parler, à évaluer aussi objectivement que possible les réglementations du partenaire et à coopérer dans la mise en œuvre des accords d'équivalence mutuelle conclus.

Cette condition essentielle de confiance a de multiples facettes qui vont au delà du champ limité de cette note. Mais l'une d'entre elles est essentielle dans le cadre de cette note : dans quelle mesure cette condition de confiance détermine-t-elle la meilleure structure de négociations ? En particulier, plaide-t-elle pour le maintien de négociations bilatérales entre l'UE et ses partenaires asiatiques (comme elles le sont maintenant) ou, au contraire, pour intégrer ces dernières dans une structure plurilatérale, impliquant plusieurs pays dans la même négociation, comme c'est le cas du TPP.

Le capital de confiance nécessaire pour traiter les problèmes de réglementation (normes techniques et marchés de services) rend quasiment impossibles des négociations multilatérales (dans le cadre de l'OMC) substantielles sur ces sujets. Et il rend très difficiles des négociations plurilatérales entre pays par trop différents—comme l'illustre le TPP actuellement et d'ailleurs l'histoire récente de l'UE elle-même. La nécessité de ce capital de confiance pousse donc fortement à des négociations bilatérales. Ceci est renforcé par l'évolution si rapide et puissante en Asie Pacifique—avec ses énormes basculements économiques et géopolitiques.

Cette conclusion—s'en tenir pour l'instant à des négociations bilatérales—appelle une remarque. Elle n'est pas la réponse traditionnelle en matière de négociations commerciales internationales. Dans le cadre du GATT et de l'OMC, la règle a toujours été de mettre autour de la table le plus de pays possibles et sur la table le plus de sujets possibles. On comptait sur le temps pour savoir quels pays se retireraient *de facto* ou *de jure* des négociations, et quels sujets allaient se révéler trop difficiles pour entrer dans l'accord final. Cette règle a montré sa grande utilité pendant les soixante premières années du GATT-OMC. Mais ces années ont été largement consacrées à la réduction et à l'élimination des droits de douane—des engagements

faciles à définir avec précision en des termes faciles à surveiller, donc peu exigeants en « confiance ». Mais, cette règle n'a pas donné de résultats pour aborder le problème des normes ou des services.

### Une approche « paquet global » ou « *living agreements* » ?

L'approche bilatérale donne aux APLE entre l'Asie Pacifique et l'UE la flexibilité exigée par l'évolution si rapide de la région asiatique. Elle permet de définir des contours variables de négociations au fur et à mesure du temps : l'accord Corée-UE d'hier, l'accord JUE d'aujourd'hui doivent pouvoir couvrir des domaines de réglementations différents de l'accord de libéralisation des échanges futur entre l'UE et la Chine.

Cette approche ne pose pas de problème majeur si les APLE centrés sur les problèmes réglementaires sont conçus comme des « accords vivants » (pour reprendre le terme de « *living agreements* » utilisés par les négociateurs du TTIP) dont la meilleure définition est la combinaison d'un cadre général d'objectifs de libéralisation, défini en commun dès le départ, qui sont traduits en des engagements légaux dans une suite d'accords détaillés, au fur et à mesure que ces objectifs apparaissent mûrs pour être traduits en conditions légales. Au passage, ceci a été l'approche adoptée *de facto* par le Traité de Rome dont les objectifs généraux ont été posés dès 1957 mais qui ont été développés, chapitre par chapitre (droits de douane, agriculture, normes, services, etc.), au cours des décennies qui ont suivi.

Cette approche bilatérale d'un accord se développant au cours du temps est aussi la seule qui semble réaliste pour l'APLE Chine-UE. En particulier, un « paquet global » entre la Chine et l'UE qui chercherait à aborder tous les sujets et à prévoir toutes les éventualités n'a guère de sens.

- Il ne pourrait que créer des peurs énormes des deux côtés, y compris du côté chinois car un tel accord implique que le rythme des réformes économiques donc politiques en Chine risque d'échapper encore davantage à la maîtrise du gouvernement sous la pression d'une libéralisation extérieure avec une économie aussi grande que celle de l'UE.
- Du coup, l'UE et la Chine risqueraient d'attendre trop longtemps avant de commencer à négocier les premières étapes d'un APLE.

- Il ne pourrait qu'aboutir à des déconvenues lors de son application dans la mesure où, compte tenu des longs délais de négociation et de mise en œuvre, un tel accord risque fort d'être appliqué à une économie chinoise qui sera sans doute fort différente de celle que connaissaient les négociateurs.

### Une approche “*norm-setting*” ou “*norm-attracting*”?

L'aspect le plus risqué du TTIP—pour ses deux membres autant que pour le reste du monde—est d'être une négociation entre deux économies très similaires car se situant à la même extrémité du spectre de développement économique et politique existant dans le monde. Du coup, les négociateurs du TTIP risquent fort d'être sourds aux préoccupations et opportunités du reste du monde.

Ce risque est souligné par une expression souvent utilisée par les négociateurs du TTIP : ce dernier devrait être définisseur de normes (« *norm-setting* »). Même si l'on laisse de côté le ton parfois emphatique des négociateurs commerciaux, une telle notion ne peut qu'être source d'inquiétudes. Le reste du monde n'est plus prêt à accepter, sans réaction, les règles que voudrait lui imposer un duopole déclinant—surtout après les crises financière puis économique depuis 2008 qui ont cruellement montré les limites de la qualité réglementaire des deux membres de ce duopole.

Aussi, l'avantage comparatif probablement le plus important des APLE entre l'Asie-Pacifique et l'UE est de cultiver l'approche alternative de « *norm-attracting* ». En bref, les pays d'Asie-Pacifique et l'UE devraient travailler à faire de leurs APLE une source de normes techniques et de réglementations dans les services qui soient attractives pour le reste du monde.

Cette approche est celle qui convient le mieux à la taille économique des pays d'Asie Pacifique et des EMUE rappelée ci-dessus. Elle est aussi celle qui permettrait de tirer tous les bénéfices possibles de « l'équivalence mutuelle » définie plus haut car cette dernière s'avère non seulement le meilleur instrument pour créer un Marché Unique européen vraiment intégré, mais il l'est également pour les pays-tiers aux APLE entre Asie-Pacifique et UE.

- En effet, l'équivalence mutuelle incite chaque signataire d'un APLE—fut-il une grande économie—de mettre au point des réglementations qui assurent d'atteindre au meilleur coût les objectifs recherchés tout en respectant les conditions qui ont permis aux signataires d'évaluer leurs réglementations comme équivalentes. Cette condition est importante car elle réduit considérablement le risque d'une « course vers la bas » en matière de réglementation. En ultime ressort, un tel comportement permet aux firmes des pays signataires de bénéficier le plus possible des avantages de l'APLE dans la mesure où les réglementations auront été améliorées autant que possible.
- Un comportement fondé sur l'équivalence mutuelle incite aussi les pays tiers à aligner leurs réglementations sur celle du signataire le plus performant pour deux raisons se renforçant l'une l'autre : importer les meilleures innovations réglementaires en provenance de l'APLE, mais aussi rechercher une équivalence mutuelle avec le signataire le plus efficient pour accéder au moindre coût réglementaire aux grands marchés de l'APLE en question—ce qui revient à éliminer les risques de détournement des échanges liés aux différences réglementaires. En somme, chaque signataire d'un APLE—fut-il une grande économie—a intérêt à devenir attractif de par la qualité de sa réglementation qui renforce sa capacité de plateforme.

Toute cette dynamique permet une remarque finale. Nombre d'observateurs ont exprimé le souci de chercher à « multilatéraliser » les APLE autant que possible. De fait, l'équivalence mutuelle réduit substantiellement la frontière entre bilatéralisme et multilatéralisme puisqu'elle incite chaque pays membre d'un APLE—y compris, voire même surtout, les grandes économies—à prendre en compte cette dimension multilatérale en essayant de rendre leurs propres réglementations aussi attractives et efficientes que possible pour renforcer leur rôle de plateforme. En cela, l'équivalence mutuelle est déjà en soi un élément de multilatéralisation.