

CHAPITRE 7. LA POLITIQUE COMMERCIALE

Patrick A. Messerlin

Renaud Dehousse, *Politiques européennes*

Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) | « Les Manuels de Sciences Po »

2009 | pages 149 à 170

ISBN 9782724611328

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/politiques-europeennes--9782724611328-page-149.htm>

Pour citer cet article :

Patrick A. Messerlin, « Chapitre 7. La politique commerciale », in Renaud Dehousse, *Politiques européennes*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Les Manuels de Sciences Po », 2009 (), p. 149-170.

Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).

© Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

CHAPITRE 7

LA POLITIQUE COMMERCIALE

Patrick A. Messerlin

La politique commerciale est l'une des quatre politiques obéissant au principe de compétence exclusive (voir encadré 1) de la Communauté européenne (CE, un terme toujours utilisé dans la diplomatie commerciale internationale) si l'on exclut la politique monétaire pour les États membres ayant adopté l'euro comme monnaie. Ce principe, réaffirmé dans l'article 2 du traité de Lisbonne, ne s'est pas imposé facilement. S'il a été acquis dès le traité de Rome pour certains instruments de la politique commerciale concernant les biens (comme les droits de douane), il n'en a pas été de même pour d'autres (comme les restrictions quantitatives aux importations), qui n'ont basculé clairement dans le domaine de compétence exclusive qu'à la fin de l'Uruguay Round (1995). Plus important encore, le principe de compétence exclusive en politique commerciale est à confirmer en permanence, ce qui souligne l'abîme qui sépare le Traité des pratiques et qui permet de comprendre les difficultés actuelles de la Communauté en ce domaine.

ENCADRÉ 1: LES MÉCANISMES DÉCISIONNELS DE LA POLITIQUE COMMERCIALE

L'article 133 donne une compétence exclusive à la Communauté européenne (et non pas à la Commission comme on le croit trop souvent) en matière de politique commerciale. Elle seule peut en principe agir dans ce domaine. Les États membres réunis en formation de Conseil des ministres consacré aux affaires générales et relations extérieures¹ se doivent donc d'adopter une position commune sur les problèmes de politique commerciale.

Ce principe général a deux exigences. D'abord, il requiert une définition du champ de la politique commerciale. Il était clair, dès le départ, que celui-ci couvrait les droits de douane sur les importations de biens. Mais il a fallu près de quarante ans pour inclure les mesures d'effet équivalent, comme les quotas à l'importation, les subventions, etc. En ce qui concerne les services, la situation reste confuse. La compétence de la Communauté s'étend aux services «traversant les frontières» (*cross-border*). Mais cela ne donne, dans les faits, qu'un rôle mineur à la Communauté. De plus, des secteurs entiers (audiovisuel, éducation, services sociaux et de santé, transports)

1. Il n'y a pas de Conseil des ministres du commerce extérieur car les fondateurs de la Communauté ont craint, à juste titre, qu'un tel conseil soit trop sensible aux intérêts protectionnistes. Ils ont donc préféré donner ce type de décisions à un Conseil ayant un vaste champ de domaines, lui permettant une vue plus globale de tous les intérêts en jeu. La situation est moins bonne au Parlement. Il n'y a pas de comité parlementaire spécialisé dans la politique commerciale, et celle-ci est traitée par le comité des affaires industrielles (un comité qui ne reflète qu'une partie de l'économie européenne). S'il est adopté, le projet du traité de Lisbonne établira un comité parlementaire pour les questions commerciales.

et, de façon générale, les services pour lesquels l'unanimité est requise pour l'adoption de mesures intracommunautaires sont exclus de la compétence exclusive ou soumis à des règles d'unanimité.

Le principe de compétence exclusive exige aussi de définir les règles de la majorité nécessaire pour adopter une position commune. Celles-ci sont de plus en plus complexes. Elles dépendent du sujet abordé et, parfois, de certaines dispositions particulières du Traité. Ainsi, les accords commerciaux doivent être adoptés à la majorité qualifiée, les accords commerciaux bilatéraux d'association (régis par l'article 310) exigent l'unanimité, et les mesures antidumping sont considérées comme adoptées sauf si une majorité simple d'États membres les repousse (la procédure inverse était en vigueur jusqu'en 2006).

Dans ce cadre, la Commission est chargée d'appliquer les décisions du Conseil, en négociant au nom de la Communauté et en rendant compte au Conseil de l'avancée de ces négociations. En outre, elle peut évidemment utiliser son pouvoir général de recommandation, par exemple en proposant au Conseil d'engager des négociations à l'OMC ou avec un pays ou groupe de pays, en ouvrant des enquêtes antidumping, etc. Depuis l'Acte unique européen (1986), le Parlement européen a vu ses pouvoirs s'élargir. Mais son avis conforme dans les négociations multilatérales (article 133) n'est nécessaire que si l'accord en question requiert des modifications à la législation communautaire (article 251). Ce cas de codécision pourrait permettre au Parlement de bloquer un accord, même si ce dernier a été accepté par tous les États membres (et leurs Parlements) et le(s) partenaire(s) de la Communauté. S'il est adopté, le projet du traité de Lisbonne étendra substantiellement le champ de la codécision.

La limite la plus sévère au principe de compétence exclusive tient aux services, lesquels constituent 70 % du PNB des économies européennes, et sont au cœur du processus de libéralisation depuis une quinzaine d'années. Or, on libéralise les services non pas en abaissant des droits de douane, mais en réformant les réglementations nationales régissant la production ou la consommation des services. Par exemple, seuls les avocats reconnus dans un État membre pourront fournir certains services juridiques, et seuls les services fournis par les notaires dans un pays auront valeur légale dans ce pays. Engager des réformes réglementaires demeure donc nécessairement de la compétence des États membres, et il est improbable que cette situation change. Tout ceci amoindrit la portée de la compétence exclusive de la CE. En effet, comment la Commission pourrait-elle négocier seule la libéralisation de tel ou tel service alors qu'elle n'a pas le pouvoir d'assurer les réformes réglementaires nécessaires pour mettre en œuvre cette libéralisation ?

L'autre limite importante au principe de compétence exclusive est la capacité que tout État membre a d'imposer un veto sur certains sujets qui n'ont rien à voir avec la politique commerciale (par exemple en matière fiscale), dans l'unique objectif d'imposer son point de vue sur un aspect de politique commerciale qui lui tient à cœur. Cette limite, moins fréquente que celle ayant trait aux services, explique les relations difficiles entre la direction générale du Commerce de la Commission et les États membres

lorsque des négociations commerciales sont proches d'être conclues. Si un État membre considère les résultats de cette négociation préjudiciables à des intérêts commerciaux qu'il juge vitaux, il peut menacer de bloquer un autre volet de l'agenda européen – d'où cette imprévisibilité de la CE lorsque les négociations approchent de leur terme (comme l'ont montré à plusieurs reprises les négociations dans le cadre de l'OMC).

Ces points essentiels rappelés, la politique commerciale de la CE peut se présenter en trois parties. La première fera l'inventaire du niveau actuel de la protection de la CE. Car, d'un point de vue économique, un pays s'ouvre au reste du monde pour son *propre* bénéfice, pas pour faire plaisir à d'autres pays². Le degré de la protection actuelle des économies européennes donne donc une bonne idée des intérêts bien compris de l'Europe à une libéralisation future. La deuxième partie traite des grands choix posés à la CE par les négociations multilatérales actuelles au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). En novembre 2001, la Conférence ministérielle de l'OMC réunie à Doha (Qatar) est convenue de lancer un nouveau *round* afin d'abaisser les barrières aux échanges mondiaux de biens et de services. La dernière partie traite des négociations « bilatérales » entre la CE et divers pays du monde. Fin 2006, alors même que les négociations de Doha étaient loin d'être finies, le Commissaire européen en charge du commerce, Peter Mandelson, a proposé un vaste plan d'accords bilatéraux préférentiels, avec la Chine, l'Inde, les pays du Sud-Est asiatique et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Enfin, ce chapitre conclut en examinant trois dimensions importantes de la politique commerciale de la CE : l'hésitation entre bilatéralisme et multilatéralisme, la dimension de politique étrangère de la politique commerciale, et la dimension de gouvernance interne – la libéralisation étant une politique nécessaire et cruciale, mais pas suffisante.

2. Les pays qui, actuellement, illustrent le mieux ce principe économique sont des pays comme la Chine et l'Inde. Les deux ont quasi-unilatéralement ouvert leurs économies à la concurrence mondiale, ce qui s'est accompagné d'un doublement de leurs taux de croissance et de la diminution du nombre de pauvres dans ces deux pays se mesurant en plusieurs centaines de millions.

I. LE NIVEAU DE PROTECTION DE L'ÉCONOMIE EUROPÉENNE

La politique commerciale n'est qu'une des dimensions de la construction européenne, comme l'illustre le tableau 1³. Cela dit, elle a été, dès le début de la vie de la Communauté, une composante essentielle sur le plan économique et politique : en assurant une croissance accélérée dans les quinze premières années, à la grande surprise des dirigeants de l'époque, elle a permis le redémarrage et le développement de la construction européenne, totalement bloquée par l'échec de la Communauté européenne de défense.

Néanmoins, la politique commerciale est rarement au centre des discours politiques de nos jours, sans doute pour deux raisons principales. La première est qu'elle exige un langage de raison que nombre de politiques européens, quelle que soit leur appartenance partisane, n'osent pas tenir. La seconde est que le cœur de la politique commerciale glisse du monde des biens à celui des services. Or le tableau 1 fait apparaître le rôle clé des États membres, certains n'hésitant pas à innover par des libéralisations unilatérales (voir colonnes 5 et 6), les autres se contentant de suivre le mouvement (une politique à faibles risques, mais aussi à faibles bénéfices).

Dans ces conditions, il est facile de comprendre que la décision d'ouvrir un nouveau *round* de négociations à l'OMC en 1999 (soit à peine cinq ans après la fin du précédent *round*) ait surpris de nombreux Européens. Ces derniers ne perçoivent-ils pas le niveau de protection des pays industrialisés – et de la CE en particulier – comme déjà faible, et donc les gains potentiels d'une libéralisation plus approfondie comme d'autant moins évidents ?

La Commission renforce cette croyance en martelant que la CE est le plus gros importateur du monde. Cette affirmation mérite clarification car le haut niveau des importations peut refléter de nombreux phénomènes autres que le niveau de protection. Ainsi le fait que la CE soit la plus grosse économie du monde risque fort d'en faire la plus grande importatrice. Ou encore le fait que la CE n'ait pas de territoires notables sous le climat tropical l'oblige à importer les produits agricoles tropicaux qu'elle ne pourrait pas produire, même si elle les protégeait fortement (ceci est une grande différence avec les États-Unis).

Pourtant, ce qui compte d'un point de vue économique pour apprécier la protection d'un pays n'est pas tant le niveau moyen de protection que l'existence de « pics » importants, c'est-à-dire d'un niveau élevé de protection dans certains secteurs. D'autant plus que ces pics tendent à protéger des industries très inefficaces – mais très puissantes et influentes sur le plan politique –, qui fabriquent des produits très demandés par les consommateurs du pays en question, toutes conditions qui font de cette protection élevée un choix coûteux pour les citoyens du pays en question.

3. De prime abord, il semble étonnant de mettre la politique agricole commune dans la colonne 2. Cela vient de ce que la PAC est une politique commune qui n'a pas permis la mise en place de marchés communs agricoles. Par exemple, les producteurs italiens de sucre auraient dû, depuis longtemps, laisser la place aux producteurs plus efficaces, de France ou d'autres pays européens.

TABEAU 1 : CINQUANTE ANS DE CONSTRUCTION EUROPÉENNE (1958-2007)

	Intégration des marchés de biens			Intégration des marchés de services			Coordination des politiques et des institutions		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Droits de douane entre États membres	Mesures d'effet équivalent entre États membres	Libéralisation multilatérale avec les pays tiers	Libéralisation « préférentielle » avec les pays tiers	Libéralisation des services	Libre circulation des capitaux	Libre circulation des personnes	Politiques macro-économiques	Politiques micro-économiques	Développements institutionnels
1958-1968	Maintien de restrictions entre États membres (article 115) et mise en œuvre de la politique agricole commune (1964)	Mise en place du tarif extérieur commun (1968)	Conventions de Yaoundé (1963-1975) avec les pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP)	Libéralisation OCDE des mouvements de capitaux. Développement des marchés des pétro-dollars	La Grande-Bretagne supprime le contrôle des changes.			Mise en œuvre de la politique de concurrence	
1969-1981	Cour de Justice : arrêts Dassonville (1974) et Cassis de Dijon (1979)	GATT Rounds : Kennedy Round 1969, Tokyo Round 1980	Conventions de Lomé (1975-2000) et de Cotonou (2000-2007) avec les pays ACP	Cour de Justice : arrêt Van Biersbergen et Reyners (1974)	La Grande-Bretagne supprime le contrôle des changes.	Cour de Justice : arrêt Casati (1981)	Le « serpent » monétaire (1972). La naissance du Système monétaire européen (1979)		Création du Conseil européen (1974). Élections directes pour le Parlement européen (1979)
1982-1995	Déclin de l'article 115 (134 TCE)	GATT Uruguay Round (1995) et création de l'OMC (1995)	Accords « européens » préparatoires à l'élargissement en Europe centrale (1991-1995)	Libéralisation unilatérale des services en Grande-Bretagne, Irlande, aux Pays-Bas à partir de 1982. Programme 1992 (libéralisation intra-CE des services)	« Big Bang » britannique (1986) : libéralisation des marchés financiers et des mouvements de capitaux intra-CE (1988-1990)		Montée en régime des fonds structurels (1988-1992)		Acte unique européen (1986). Réunification allemande. Début de Schengen (1990). Traité de Maastricht (1992).
1995-2007	Réformes progressives de la politique agricole commune (1992-2003)	Début des négociations du Doha Round (2001)	Échec des négociations avec le Mercosur, projets de négociations avec l'Inde, l'ASEAN (2006), négociations des accords de partenariat (APE) avec les pays ACP et la « politique de voisinage »	Adoption de la directive Services (2006)			Pacte de stabilité et de croissance (1997). Établissement de la Banque centrale européenne (1998). Adoption de l'euro par 11 États membres (1999)		Traité d'Amsterdam (1997) et de Nice (2000). Un nouveau Traité ? Référendum en France et aux Pays-Bas (2005) et en Irlande (2008)

Source : d'après Patrick A. Messerlin, « The EC Regulatory Policy Trend in Services », Conference of the Australian National University and the Australian Productivity Commission, Canberra, novembre 2009.

A. Le niveau de protection des biens agricoles et industriels

La protection d'un pays en matière de biens agricoles et industriels met en jeu un très vaste arsenal de mesures. À côté des droits de douane *ad valorem* (c'est-à-dire exprimés en pourcentage du prix mondial) on trouve des droits de douane spécifiques (exprimés en euros par tonne ou par toute autre quantité physique appropriée), des mesures antidumping (des droits de douane *ad valorem* ou spécifiques imposés sur des importations jugées « bradées » sur les marchés européens), des barrières non tarifaires (BNT) comme les quotas d'importation, des subventions à la production (qui permettent aux producteurs inefficients de continuer à produire) et, de plus en plus, des normes et des standards qui peuvent rendre impossible l'accès des produits des pays en développement aux marchés des pays riches, etc. Comme la CE pratique toutes ces mesures, il faut les agréger pour apprécier la protection « globale » de l'économie européenne. L'exercice est difficile car nombre de ces instruments sont opaques, soit parce qu'ils sont difficiles à connaître (qui peut facilement apprécier l'impact protectionniste de telle norme, à part les quelques spécialistes du produit en question ?), soit parce qu'ils sont difficiles à estimer (comment peut-on calculer « l'équivalent-droit de douane » d'une barrière non tarifaire ou d'une subvention⁴ ?).

TABLEAU 2 : NIVEAU DE PROTECTION DE LA CE ET DE LA CHINE

	Niveau de protection moyen (%)				
	CE			Chine [c]	
	1999 [a]	1999 [b]	2006 [b]	2001	2005
	1	2	3	4	5
Produits agricoles	24,1	17,3	17,8	23,1	15,3
Produits industriels	7,7	4,5	3,8	14,4	8,8
Tous produits	11,7	6,9	6,9	15,6	9,8

	Niveau de protection maximum (%)				
	CE			Chine [c]	
	1999 [a]	1999 [b]	2006 [b]	2001	2005
	6	7	8	9	10
Produits agricoles	236,4	236,4	427,9	121,6	65,0
Produits industriels	41,7	26,0	50,9	90,0	50,0
Tous produits	236,4	236,4	427,9	121,6	65,0

Légende :

[a] : estimation de la protection globale (d'après Patrick A. Messerlin, *Measuring the Cost of Protection in Europe: European Commercial Policy in the 2000s*, Washington (D.C.), Institute for International Economics, 2001).

[b] : droits de douane (d'après Secrétariat de l'OMC, *Examen des politiques commerciales*, 2001 et 2006).

[c] : droits de douane (d'après Secrétariat de l'OMC, *Examen des politiques commerciales*, 2002 et 2005).

4. Agréger toutes ces mesures requiert de nombreuses hypothèses de travail, cf. Patrick A. Messerlin, *Measuring the Costs*, *op. cit.*

En dépit de ces difficultés, le tableau 2 essaie de donner une estimation de la protection « globale » de la CE pour 1999 (colonnes 1 et 5). En outre, il fournit une information plus récente, mais limitée aux seuls droits de douane pour la CE et pour la Chine. La comparaison avec la Chine est capitale pour comprendre les stratégies de politique commerciale de la CE dans le cadre des négociations du Doha Round comme dans celui des accords préférentiels⁵.

Le tableau 2 fait apparaître quatre résultats majeurs. En premier lieu, le niveau de protection globale des économies européennes en 1999 est de 11,7 % (colonne 1) soit près de cinq points de plus que le niveau des droits de douane (6,9 %) de la même année. En d'autres termes, près de la moitié de la protection européenne est assurée par des instruments opaques (droits antidumping, restrictions quantitatives aux importations, subventions, etc.).

En deuxième lieu, l'Uruguay Round n'a que modérément réduit la protection européenne. S'il a réduit, de façon réelle mais limitée, le niveau de protection globale dans l'industrie (9,5 % en 1990), il n'a eu aucun impact significatif sur l'agriculture. Contrairement à une idée reçue en Europe, les droits de douane sur des produits agricoles sont restés largement inchangés ; en fait, ils ont même augmenté dans nombre de cas pour des raisons techniques liées aux conditions des négociations de l'Uruguay Round. De plus, la baisse des subventions agricoles depuis 1993 a souvent consisté à simplement éliminer leur niveau excessif (qui engendrait des stocks phénoménaux de certains produits agricoles, comme le beurre ou la viande).

Cette observation fait apparaître comme infondées les critiques qui, depuis 1995, attribuent tous les malheurs de l'agriculture (prix trop hauts en 1996-1997, trop bas entre 1998 et 2006, trop hauts depuis lors, etc.) à la libéralisation des marchés agricoles. Bien plus essentielles pour expliquer ces variations de prix sont les causes liées à l'émergence de populations plus aisées dans les pays en développement (si l'on s'intéresse aux tendances à long terme) ou à des politiques mal conçues – comme la culture des biocarburants qui est une cause importante de la hausse des prix agricoles depuis 2006-2007. En troisième lieu, la Communauté impose des droits de douane élevés (« pics tarifaires ») sur un nombre non négligeable de produits. En 1999, le taux de protection globale est de plus de 10 % dans des secteurs industriels représentant plus du quart de la valeur ajoutée industrielle de la CE, et il est de plus de 20 % pour près d'un sixième de cette valeur ajoutée industrielle de la CE. Les secteurs concernés par ce phénomène sont notamment les produits agroalimentaires (un point important pour les négociations de Doha), chimiques, textiles et, dans une moindre mesure, sidérurgiques et automobiles. Enfin, la comparaison avec la Chine révèle le monde nouveau qui est en train d'émerger. Le tableau 2 montre que la protection de l'économie chinoise s'est considérablement rapprochée du niveau européen dans l'industrie et qu'elle lui est inférieure dans l'agriculture. Comme la Chine n'a vraiment commencé sa libéralisation que vers le milieu des années 1980, on peut en déduire qu'en vingt ans (1985-2006), elle est passée d'un niveau de protection quasiment prohibitif à un niveau que la CE a mis près de soixante ans à atteindre (1947-2006). On pourrait en dire (presque) autant de

5. Voir les sections 2 et 3 de ce chapitre.

l'Inde et d'autres grands pays émergents, comme le Brésil ou l'Afrique du Sud. Les Européens ont du mal à reconnaître les progrès accomplis par les pays émergents.

B. Le niveau de protection dans les services

Les services constituent l'essentiel d'une économie moderne, et ils ont été la principale cible du marché unique depuis le milieu des années 1980. Le nombre de directives européennes consacrées à la question des services n'a cessé de croître de 1986 à nos jours, et cette croissance des textes a souvent été perçue comme la preuve même de l'intégration européenne.

Pourtant, la bonne question est plutôt la suivante : cet effort législatif a-t-il eu un impact favorable à la concurrence sur les marchés européens de services ? En d'autres termes, dans quelle mesure les marchés de services des États membres sont-ils maintenant plus ouverts à la concurrence intra-européenne et internationale qu'ils ne l'étaient il y a dix ans ?

Le tableau 3 offre une réponse, indirecte et qualitative, à cette question à partir de données réunies par l'OCDE sur la qualité en termes d'ouverture à la concurrence internationale des structures légales et réglementaires existantes dans chaque pays membre pour différents services. En affectant un indice de 0 à 6 à chacune de ces structures légales (6 signalant une réglementation très protectionniste, et 0 une réglementation très favorable au jeu de la concurrence internationale), il est possible de « classer » la plupart des pays membres de la CE et du reste de l'OCDE en termes d'ouverture relative. Si le marché unique des services était une réalité économique, les indices des différents États membres seraient proches les uns des autres. Et si les marchés européens de services étaient relativement ouverts à la concurrence internationale, les indices des différents États membres seraient proches de zéro, ou, du moins, parmi les plus faibles de ceux observés. Le tableau 3 apporte une réponse négative à ces deux tests simples. On n'observe pas de convergence marquée *entre* les États membres, ni de baisse plus rapide des indices de l'ensemble des États membres, qui illustrerait une libéralisation par rapport au reste du monde.

TABLEAU 3 : INDICES DE RÉGLEMENTATION DES MARCHÉS DE PRODUITS

Pays	Indice 1998	Indice 2003	Variation (%)
Grande-Bretagne	1,1	0,9	-18,2
Australie	1,3	0,9	-30,8
États-Unis	1,3	1,0	-23,1
Islande	1,6	1,0	-37,5
Nouvelle Zélande	1,4	1,1	-21,4
Danemark	1,5	1,1	-26,7
Irlande	1,5	1,1	-26,7
Canada	1,4	1,2	-14,3
Suède	1,8	1,2	-33,3
Japon	1,9	1,3	-31,6
Finlande	2,1	1,3	-38,1
Pays-Bas	1,8	1,4	-22,2
Autriche	1,8	1,4	-22,2
Allemagne	1,9	1,4	-26,3
Belgique	2,1	1,4	-33,3
Slovaquie	3,0	1,4	-53,3
Norvège	1,8	1,5	-16,7
Corée	2,5	1,5	-40,0
Portugal	2,1	1,6	-23,8
Espagne	2,3	1,6	-30,4
Suisse	2,2	1,7	-22,7
France	2,5	1,7	-32,0
République tchèque	3,0	1,7	-43,3
Grèce	2,8	1,8	-35,7
Italie	2,8	1,9	-32,1
Hongrie	2,5	2,0	-20,0
Mexique	2,4	2,2	-8,3
Turquie	3,1	2,3	-25,8
Pologne	3,9	2,8	-28,2

Source : Paul Conway, Véronique Janod, Giuseppe Nicoletti, « Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003 », *OECD Economics Department Working Papers*, 419, 2005.

C. Le coût de la protection européenne

La présence de secteurs importants jouissant d'un niveau de protection globale élevé suggère l'existence de coûts de protection importants. De fait, les « modèles » économiques (des représentations schématisées des économies du monde capables d'estimer le changement de niveau de bien-être associé à telle ou telle politique) montrent en général la CE comme grande bénéficiaire d'une libéralisation des marchés agricoles et industriels.

Il est intéressant de compléter ces informations par une mesure des coûts de la protection centrée sur les pics de protection. Cette approche permet de se concentrer sur les secteurs dont les modèles économiques ont plus de mal à rendre compte, tout en saisissant

l'essentiel des coûts de protection⁶. Elle fait apparaître deux résultats principaux. En premier lieu, les coûts de la protection dans les secteurs agricole et manufacturier pour les consommateurs européens atteignent 5 à 6 % de la valeur ajoutée produite par ces secteurs, si les marchés sont supposés concurrentiels. En second lieu, la prise en compte du secteur des services et de situations de concurrence imparfaite (particulièrement fréquente dans les services) conduit à estimer le coût de la protection pour les consommateurs européens à environ 7 % de l'ensemble du PIB de la CE, soit l'équivalent du PIB de l'Espagne.

D. Dimensions et enjeux de la protection européenne

Ce qui précède souligne le grand intérêt pour l'Europe à participer aux négociations visant à libéraliser davantage les marchés de biens et services.

Marché unique et protection. Les résultats obtenus reposent sur une hypothèse importante. Ils supposent que le marché unique fonctionne effectivement – c'est-à-dire qu'il n'existe plus de barrières substantielles au commerce intracommunautaire (voir tableau 4). Cette hypothèse n'est pas vérifiée actuellement pour un grand nombre de biens, pour lesquels les normes, les standards et autres régulations techniques constituent toujours des barrières importantes à ce commerce. Et elle correspond encore moins à la situation dans le secteur des services, la libéralisation intracommunautaire dans ce dernier restant embryonnaire.

TABEAU 4 : DÉVELOPPEMENT DU COMMERCE INTRACOMMUNAUTAIRE (%)

	1967	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
UE-6	46	49	45	44	42	46	42	38	38
UE-9	33	32	38	43	46	50	49	47	47
UE-12	52	48	44	44	48	66	69	66	62
UE-15	62	60	57	60	60	67	65	62	60

Source : calculs Yoo-Duk Kang⁷ (2009), sur la base des données du Chelem-CEPII.

Remarque : part du commerce avec l'UE (6, 9, 12, 15) par rapport au commerce avec le monde.

Cette observation amène à la conclusion suivante : même si le niveau de protection de la CE est similaire à celui qui existe dans les autres pays industriels, il n'en découle pas nécessairement que les coûts de la protection sont identiques. Des barrières intra-européennes fréquentes et élevées créent une concurrence plus imparfaite dans le cadre du marché unique européen que celui des marchés « uniques » des autres pays industriels. En d'autres termes, elles rendent la protection dans la CE probablement plus coûteuse que celle dans les autres pays industriels.

6. Patrick A. Messerlin, *Measuring the Costs of Protection in Europe*, op. cit.

7. Yoo-Duk Kang, *Analyse comparative de l'intégration économique - Europe et Asie l'Est*, thèse de doctorat en économie, Institut d'études politiques de Paris, 2009.

Une protection inefficace. Comme toute protection, la protection européenne répond à un objectif essentiel : générer des transferts de revenu des consommateurs vers les producteurs européens – du moins ceux qui sont assez puissants et influents pour se faire protéger. Cette fatalité est souvent acceptée en Europe comme le prix à payer pour « sauver » des emplois.

Pourtant, contrairement à une croyance encore très répandue en Europe, la protection est un instrument inefficace et coûteux car rares sont les emplois qui peuvent être conservés grâce à une plus forte protection⁸. La combinaison des coûts élevés de protection pour les consommateurs européens et du faible nombre d'emplois sauvés conduit à un coût annuel moyen par emploi « sauvé » qui se révèle astronomique : environ 220 000 euros, soit près de dix fois le salaire européen moyen dans les secteurs en question.

Si la protection de l'emploi avait été l'objectif réel des décideurs – et non pas un alibi commode pour accorder à des groupes de pression puissants la protection qu'ils demandaient – il aurait fallu recourir à des politiques qui, contrairement à la politique commerciale, auraient *directement* agi sur le marché du travail (comme des politiques de formation ou d'ajustement structurel).

Une protection facile à capturer. Les instruments de protection utilisés par la CE présentent une caractéristique cruciale, et particulièrement indésirable – celle de dégager souvent de fortes rentes au profit des intérêts protégés, lesquelles constituent autant d'incitations pour des intérêts particuliers à capturer la politique commerciale européenne (voir encadré 2). En fait, les rentes qui dérivent de la protection européenne sont plus importantes que les recettes douanières collectées par les autorités de la CE. Elles représenteraient de 30 à 40 % des coûts de la protection globale pour les consommateurs européens, contre 13 à 24 % pour les recettes douanières.

ENCADRÉ 2 : LA CAPTURE DE LA POLITIQUE COMMERCIALE

Il est très rare d'avoir un exemple direct et public de « capture » de la politique commerciale, même s'il y a eu des tentatives de corruption de fonctionnaires européens en charge des investigations antidumping⁹). Mais il existe nombre d'indices indirects des efforts de capture de la politique commerciale européenne par des intérêts privés. Le domaine qui révèle le mieux ces efforts est celui des procédures antidumping parce que, de par leur nature, celles-ci mettent en jeu des produits et des producteurs très précis. Parmi les indices indirects, on peut citer les affirmations d'associations industrielles grosses pourvoyeuses d'actions antidumping. Par exemple, Euroalliages considère de façon très positive le passage d'une majorité simple pour approuver une mesure antidumping à une majorité simple pour rejeter une telle mesure, c'est-à-dire un affaiblissement clair de la contrainte décisionnelle.

Plus profondément, on peut citer des comportements « intéressants » observés à l'occasion de certaines actions antidumping. Dans le cas de l'action sur les photo-

8. Pour plus de détails, cf. Patrick A. Messerlin, *Measuring the Costs of Protection in Europe*, *op. cit.*

9. Cf. *Sunday Times*, Timesonline, 7 octobre 2007.

copieurs en 1987, le producteur Canon a été considéré comme non européen, tandis que le producteur Rank Xerox a été considéré comme européen, alors que ces deux firmes produisaient à peu près les mêmes quantités en Europe, importaient à peu près les mêmes quantités du reste du monde, et étaient toutes les deux des filiales de firmes étrangères – un bel exemple de capture d’une procédure européenne par une firme américaine à des fins antijaponaises. Dans un cas plus récent (2000), Philips a déposé, aux côtés d’une autre firme européenne, Osram-Siemens, une plainte contre le dumping supposé des producteurs chinois d’ampoules électriques de basse consommation. Par la suite, tandis que les mesures antidumping européennes éliminaient *de facto* les importations des producteurs chinois visés par la plainte, Philips a investi dans le reste du monde (y compris en Chine) pour produire hors d’Europe ces ampoules et les importer en Europe. Philips a demandé alors l’annulation de ces mesures antidumping, obtenue en septembre 2008 malgré les efforts d’Osram. Enfin, des décisions de la DG de la concurrence font clairement apparaître que des entreprises européennes du secteur de la chimie qui avaient obtenu des mesures antidumping ont alors pu se livrer à des comportements collusifs sur les marchés européens, faute de concurrence étrangère.

Source : Patrick A. Messerlin, « Antidumping Regulations or Pro-cartel Law ? The EC Chemical Cases », *World Economy* 13(4), 1990, p. 465-492.

Si l’existence de telles rentes n’est pas spécifique à la CE, leur ampleur pourrait lui être propre à cause des situations plus fréquentes de concurrence imparfaite sur un marché intérieur en cours de formation. Ces situations offrent des occasions de capture plus fréquentes et/ou plus fortes de la politique commerciale européenne par les groupes d’intérêts. De plus, de par leur nature même, les rentes accordent à ces groupes des moyens de pression considérables, leur permettant de maintenir inchangée la protection extérieure et de ralentir l’émergence de marchés européens plus concurrentiels. Ces conclusions vont à l’encontre des vues traditionnelles en Europe continentale sur la protection et la libéralisation. La protection est souvent perçue comme favorable à l’intérêt « public » alors que la libéralisation est généralement comprise comme favorisant d’étroits intérêts « privés ». Or, une autre vision est possible : seuls quelques *happy few* jouissent de rentes massives grâce à la protection, alors que les coûts importants qui en résultent sont payés par de nombreux consommateurs européens aux revenus moyens et faibles (lesquels dépensent plus en produits agricoles, par exemple, que les consommateurs aux revenus élevés).

II. LE « PHÉNIX » DE DOHA ?

Depuis 2001, l'Union européenne est engagée dans une négociation à multiples rebondissements – le « phénix » du Doha Round. Les négociateurs de l'Uruguay Round étaient bien conscients des limites de la libéralisation permise par les accords signés en 1995, et ils avaient prévu de recommencer à renégocier dès 2000. Très vite, la Commission s'est faite le champion d'un redémarrage rapide de ces négociations – elle parlait même d'une conclusion des nouveaux accords pour 2005, alors même que les accords de l'Uruguay Round n'auraient pas été complètement mis en œuvre. L'illusion entretenue en Europe que ces négociations pouvaient être rapides tenait d'une ignorance des forces en présence. Après soixante ans et huit *rounds* de négociations commerciales depuis 1947 (voir tableau 1), les négociations du futur *round* ne pouvaient qu'être très difficiles dans des secteurs qui étaient restés si protégés et si longtemps.

Cet aveuglement européen s'est fracassé sur l'étrange alliance d'un manque d'enthousiasme des États-Unis, absorbés par leurs problèmes intérieurs, d'une hostilité croissante des pays en développement inquiets de la montée de nouveaux concurrents (Chine, Vietnam, Inde, Afrique du Sud, etc.), de l'indifférence des milieux d'affaires américain et européen trop occupés à comprendre le nouveau monde en train d'émerger, et de l'opposition des mouvements « alter-mondialistes ». Cette alliance a mené la conférence ministérielle de Seattle (1999), censée lancer le nouveau *round*, à un retentissant échec. Cependant, les négociations sur un nouveau *round* ont redémarré dès la conférence ministérielle suivante, qui s'est tenue à Doha au Qatar en 2001, amorçant ce qu'il est convenu d'appeler le « Doha Round ». Cette reprise a été possible pour plusieurs raisons. D'abord, et ceci a joué un rôle important en 2001-2003, les pays développés ont semblé prendre plus sérieusement en compte les préoccupations des pays en développement – d'où le surnom de « cycle du développement » donné au Doha Round. Ensuite, cette reprise a été renforcée par une prise de conscience progressive de leur force par les pays émergents (Brésil, Chine, Inde, etc.) face à la coalition des États-Unis et de la CE. Elle a été aussi facilitée par l'annonce par la Commission d'un *round for free* pour les pays les moins avancés – une expression signifiant que la Commission était disposée à ne pas demander de concessions à ces pays. Un *round for free* revenait à désintéresser les pays les moins avancés du Doha Round. Derrière son apparente générosité, cette proposition a un coût économique important pour les pays les moins avancés (PMA), dans la mesure où elle les marginalise encore davantage, en les incitant à se priver des gains potentiels d'échanges plus libres. Enfin, les attentats terroristes de septembre 2001 à New York et à Washington ont donné à la communauté internationale la volonté de prendre une initiative mondiale –, et le Doha Round était la première opportunité qui se présentait.

La lenteur des négociations depuis 2001, leurs retards à répétition ont engendré un large pessimisme sur les résultats à en attendre. Pourtant, ces négociations dessinent, lentement, les contours d'un accord potentiellement plus important que l'Uruguay Round en termes d'ouverture des marchés et de certitude dans les échanges internationaux (une dimension essentielle pour les entreprises qui disséminent leurs processus de production sur un grand nombre de pays).

A. Les acteurs du Doha Round

La raison essentielle des multiples rebondissements du Doha Round tient aux énormes gains économiques que ces négociations peuvent engendrer, et ce dans le monde entier. Car le Doha Round est le premier depuis la Seconde Guerre mondiale à impliquer la presque totalité des pays du monde. Auparavant, les négociations n'impliquaient qu'une douzaine de pays (en comptant l'Europe comme un seul pays), les pays en développement ayant choisi de rester largement à l'écart des négociations multilatérales.

Pour simplifier, le Doha Round met en jeu quatre groupes de pays : les pays riches (CE, États-Unis, Japon mais aussi Corée et Chili), les pays émergents « avancés » (Brésil, Chine, Inde), les pays émergents « moins avancés » (Afrique du Sud, Argentine, Indonésie) et enfin les autres pays en développement.

Les deux premiers groupes participent activement aux négociations. Ces pays ont, bien sûr, des intérêts protectionnistes qui cherchent à limiter, autant que faire se peut, l'ampleur de la libéralisation à venir. Mais, ils ont compris que leur intérêt à long terme résidait dans l'ouverture, progressive mais toujours plus importante, de leurs marchés de biens et de services. Ces deux groupes de pays représentent plus des trois-quarts du PNB mondial et près de 90 % du commerce mondial – une part jamais égalée dans le passé.

Les pays émergents « moins avancés » ont une attitude bien plus ambiguë. Actifs dans les négociations, ils sont très inquiets quant à leur capacité à faire face non pas tant à la concurrence des pays riches (qui ne produisent pas les mêmes biens et services qu'eux) qu'à celle des pays émergents avancés, notamment de la Chine (une attitude qui se retrouve parfois en Inde). Ces États sont à l'origine des plus grosses incertitudes dans les négociations en cours, d'autant que des pays comme l'Inde ou le Brésil ont une influence suffisante pour déstabiliser ces négociations.

Les autres pays en développement gardent face aux négociations de l'OMC l'attitude réticente qui était celle de l'ensemble des pays en développement lors des *rounds* précédents. Ils cherchent avant tout à arracher des exceptions les mettant à l'écart des accords qui se dessinent. Dans le même temps, ils s'efforcent de conserver les préférences qu'ils avaient pu obtenir de quelques nations riches – le meilleur exemple venant des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Pourtant, cette politique de la « chaise vide » leur a coûté fort cher dans les années 1960-2000, puisqu'elle a permis aux pays riches de maintenir des barrières contre les exportations de ces pays. Elle sera encore plus coûteuse pour le groupe actuel des pays en développement, dans la mesure où leurs concurrents directs (les provinces pauvres de Chine ou les États pauvres de l'Union indienne ou du Brésil) sont, eux, en cours d'intégration dans le système commercial mondial de par la volonté de leurs gouvernements centraux.

De son côté, la CE a encore suffisamment de secteurs protégés d'une façon ou d'une autre – agriculture, agrobusiness, chimie, certaines parties de l'automobile, acier, vêtements, etc. – pour avoir un intérêt très important à l'ouverture de nouvelles négociations à l'OMC (on peut en dire autant des autres pays riches). Les gains potentiels du Doha Round sont de deux sortes pour les Européens. Pour les consommateurs européens,

ils résident principalement dans la baisse des protections européennes dans l'agriculture et les services car ces protections sont celles qui leur coûtent le plus cher. Mais, pour nombre de producteurs européens de biens industriels et de services, ces gains découlent d'un meilleur accès aux marchés étrangers – c'est-à-dire dans la baisse de la protection des pays émergents (avancés et moins avancés) dans le cadre du Doha Round.

C'est ce second aspect qui domine la définition de la politique européenne dans le Doha Round, les producteurs étant bien plus influents auprès de la Commission et des États membres que les consommateurs. Mais les producteurs européens qui plaident pour un meilleur accès au reste du monde plaident *en même temps* pour abaisser la protection européenne – car cette réduction est le « prix » à payer pour abaisser la protection étrangère dans des négociations fondées sur le principe de concessions réciproques. Ainsi par exemple, certains milieux d'affaires européens (*BusinessEurope* pour l'industrie, *European Coalition for Services* pour les services) plaident vigoureusement pour la baisse de la protection agricole en Europe afin d'ouvrir des marchés non européens aux produits industriels et aux services européens.

B. La diplomatie européenne dans les négociations du Doha Round

Depuis la conférence ministérielle de Doha, la CE a cherché à développer des positions « offensives » (favorables à l'ouverture des marchés dans le monde entier) pour les produits industriels et les services et à soutenir des positions « défensives » (opposées à l'ouverture des marchés dans le monde entier) pour les produits agricoles. En ce sens, les Européens (comme les Américains) s'opposent aux pays émergents, dont ce sont souvent les agriculteurs qui poussent à l'ouverture des marchés industriels et de services dans leurs pays, pour se voir ouvrir en échange les marchés agricoles des pays développés. La symétrie des positions et l'importance des gains à attendre d'un succès expliquent pourquoi après chaque échec, les négociations du Doha Round finissent par reprendre, tel un Phénix renaissant de ses cendres.

Par ailleurs, le Doha Round pose un problème très particulier aux pays en développement, et par voie de conséquence aux pays industriels, dont la CE. Nombre de pays en développement ont réduit leur niveau de protection au cours des années 1985-2000. Mais la grande majorité d'entre eux – la Chine étant quasiment l'unique exception – l'ont fait de façon très imparfaite, en réduisant leurs droits de douane appliqués (perçus effectivement lors de l'entrée des produits sur le territoire du pays en question) sans abaisser leurs droits de douane consolidés (ceux qu'un gouvernement s'engage à ne plus augmenter sans verser des compensations à ses partenaires de l'OMC).

Ce mode de libéralisation a un coût économique important pour les pays en développement, et il crée une difficulté importante pour les pays riches dans le cadre des négociations de Doha. Le coût économique pour les pays en développement vient de ce que les règles de l'OMC autorisent un pays à remonter à tout moment ses droits appliqués au niveau de ses droits consolidés. En d'autres termes, un exportateur n'a qu'une faible sécurité juridique quand il exporte vers un pays en développement où les droits de douane appliqués sont très inférieurs aux droits consolidés. Or, les différences

entre ces deux types de droits sont souvent très grandes dans les pays en développement. Par exemple, la moyenne des droits appliqués et consolidés est de 11 et 33 %, respectivement en Inde, 18 et 80 % au Nigéria. Un exportateur peut donc devoir payer, à tout moment, des droits de douane trois à quatre fois supérieurs à ceux qu'il payait peu de temps auparavant.

Le coût diplomatique pour les pays riches, comme la CE, vient de ce que les négociations de l'OMC portent exclusivement sur les droits de douane consolidés. Il faudrait des réductions très importantes des droits consolidés pour les amener à un niveau inférieur à celui des droits appliqués actuels. Les réductions envisagées apparaissent à la fois excessives pour les négociateurs des pays en développement et négligeables pour ceux des pays riches, dont la CE. En soi bien sûr, la certitude juridique apportée par une baisse des droits consolidés au niveau de droits appliqués bien plus faibles constitue une ouverture des marchés des pays en développement. Pourtant, pendant les années 2004-2007, les négociateurs européens (et américains) n'ont pas voulu reconnaître ce point capital – ralentissant d'autant l'émergence d'un accord.

C. Huit ans de négociations sur les produits agricoles et industriels

Rien n'est encore acquis dans le Doha Round, et les échecs de juillet et décembre 2008 sont à la fois source de pessimisme, par l'incapacité des négociateurs à surmonter les blocages sur quelques points très précis, et d'espoir, par l'importance des compromis déjà engrangés. Car les résultats qui se dessinent actuellement constituent un « paquet » de concessions réciproques attractif pour la CE comme pour ses partenaires de l'OMC.

Concernant les produits industriels, les pays riches, dont la CE, abaisseraient leurs droits de douane à un niveau moyen très faible (3 % environ). Plus important d'un point de vue économique, les pics tarifaires que les pays riches imposeraient sur les produits exportés par les pays émergents deviendraient très modérés (moins de 10 %), satisfaisant une demande cruciale des exportateurs des pays en développement comme des consommateurs européens¹⁰.

De leur côté, les pays émergents abaisseraient leurs droits de douane consolidés sur les produits industriels à environ 12 % en moyenne, avec peu de droits restant au-dessus de 15 %. Il est utile de noter que ce résultat était l'objectif proposé par *BusinessEurope* en 2001 – bien avant que les négociateurs de la Commission et des États membres ne s'y rallient. Nombre des droits de douane appliqués actuellement par les pays émergents ne seraient pas touchés par un tel accord ; seuls le seraient les droits consolidés. Une grande partie des gains du Doha Round découleront ainsi d'une forte augmentation de la sécurité juridique dans l'ouverture des marchés mondiaux. Ces résultats restent dépendants d'un accord sur les exceptions à cette libéralisation, certains pays émergents

10. Ce résultat pose la question de savoir si la CE, comme les autres pays riches, a encore intérêt à garder ces droits de douane si faibles (plus coûteux à vérifier que les revenus qu'ils peuvent rapporter) au lieu de réaffecter les douaniers à des tâches plus importantes de contrôle de produits toxiques, drogues ou sécurité du territoire.

(les « moins avancés » en général) tentant d'en allonger la liste pour protéger leurs groupes de pression les plus puissants, au détriment du bien-être de leurs consommateurs.

L'agriculture est un dossier bien plus difficile pour la CE (et les États-Unis). Pourtant, les propositions de libéralisation actuellement envisagées sont loin d'être négligeables. Les droits de douane des pays développés seraient abaissés à 12 %. Les subventions à l'exportation de tout type seraient éliminées. Les autres subventions aux productions agricoles européennes (et américaines) seraient réduites à un taux de soutien moyen de 11 à 18 %.

Cette convergence des droits de douane (industriels et agricoles) et des subventions agricoles vers un taux de 12-15 % signifierait que les négociateurs auraient atteint la condition politique cruciale pour les pays en développement – fixée par la conférence ministérielle de l'OMC à Hong Kong, en 2005 – celle d'un « niveau équivalent d'ambition » dans la libéralisation industrielle et agricole. En somme, ces propositions équilibrent les intérêts des uns et des autres tout en offrant une libéralisation substantielle que des négociations futures pourront approfondir.

D. Le cas des services

Jusqu'à présent, les négociateurs ont négligé le secteur des services. Ils l'ont fait pour une bonne raison : pourquoi ouvrir le dossier très complexe des services si ceux de l'agriculture et de l'industrie ne pouvaient être réglés ? De plus, les énormes problèmes rencontrés pour construire un marché européen des services montrent la difficulté de l'exercice. Enfin, l'OMC souffre d'un handicap dans ce domaine : la nécessité d'un consensus général pour obtenir un accord bloque toute décision dans la mesure où les intérêts en matière de services des 150 membres de l'OMC sont encore plus divers (et donc plus difficiles à apprécier par chaque membre de l'OMC) qu'en matière de biens.

Le seul moyen de desserrer cette contrainte serait de permettre aux membres de l'OMC qui le souhaitent d'aller de l'avant dans la libéralisation de tel ou tel service sans attendre un hypothétique consensus. Une telle possibilité devrait respecter certaines conditions pour rester compatible avec les grands principes de l'OMC. En particulier, cette « avant-garde » devrait inclure un nombre suffisant de pays (ou représenter un pourcentage suffisant de la production mondiale du service en question) et il devrait être possible pour les membres de l'OMC qui le souhaitent de la rejoindre plus tard aux mêmes conditions.

III. L'EUROPE ET LE « SPAGHETTI BOWL » DES ACCORDS BILATÉRAUX

L'obsession européenne pour les accords préférentiels est bien connue. Dès sa naissance, la CE a signé les accords de Lomé avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Puis, il y a eu la longue lignée d'accords avec les pays méditerranéens et européens (d'abord d'Europe occidentale, puis d'Europe centrale après la chute du mur de Berlin). Dès le milieu des années 1990, seuls une dizaine de pays ne bénéficiaient d'aucun traitement préférentiel de la part de la CE, mais on trouvait parmi ceux-ci ses principaux partenaires commerciaux (États-Unis, Japon, Corée, etc.).

Comme toute préférence accordée à un pays l'est, par définition, au détriment d'un autre, ces accords ont engendré un nombre incalculable de mécontentements et de conflits. La situation était devenue si difficile à gérer qu'en 1997-1998, la CE proclama une pause dans sa politique d'accords bilatéraux. Elle a simplement conclu les accords dont les négociations étaient en cours, avec l'Afrique du Sud (1999), le Mexique (2000), l'Égypte (2001) et le Chili (2002), tandis que les négociations avec Singapour et le Mercosur n'ont pas abouti. L'ouverture des négociations du Doha Round semblait avoir mis un terme à ces efforts, du moins jusqu'à la conclusion du *round*.

C'est alors qu'en octobre 2006, brusquement, Peter Mandelson, commissaire européen au commerce, a proposé un tournant majeur de la politique commerciale européenne en se déclarant en faveur de la conclusion de toute une série d'accords bilatéraux (pas moins de 24 au total) avec les pays émergents avancés – Inde, Chine, Corée, Association des nations de l'Asie du Sud-Est (Asean), pays du Golfe notamment – donnant clairement l'impression de faire passer le Doha Round au second plan.

Jusqu'à présent, cette nouvelle politique n'est pas allée au-delà des déclarations d'intentions. Toutes les initiatives importantes sont en panne car elles font face à de sérieuses difficultés économiques ou politiques.

A. Les relations avec la Chine

La lune de miel qui caractérise les relations commerciales sino-européennes jusqu'en 2004 est de bon augure pour les négociations d'un accord de partenariat économique (APE), successeur désigné du traité commercial signé en 1986, à une époque où l'OMC n'existe pas, le commerce international des services comme le marché unique européen sont des réalités lointaines, et la Chine une économie planifiée, rudimentaire et très protégée.

Pourtant, à partir de l'été 2007 (c'est-à-dire moins d'un an après sa proposition d'octobre 2006), la Commission adopte un ton nettement plus acrimonieux envers la Chine, reprenant des arguments jusque-là avancés par les seuls États-Unis, notamment l'excessive ampleur du déficit commercial européen envers la Chine et la sous-évaluation du yuan.

L'analyse économique montre la faiblesse de ces arguments. Un déficit commercial se traite à partir de politiques macro-économiques (monétaires et budgétaires) et non pas de politiques commerciales. Et il est très difficile d'estimer le cours « d'équilibre » d'une

devise. De plus, le contexte européen démontre le caractère politique de ces critiques. L'Allemagne avait un plus gros excédent commercial que la Chine en 2007, et il n'y a aucun lien entre l'appartenance à la zone euro et le déficit commercial des États européens avec la Chine, ce qui montre que le poids des facteurs monétaires n'est pas décisif.

B. Les relations avec la Corée, les pays de l'Asean et l'Inde

Les négociations avec la Corée sont entamées, sur la lancée des discussions ouvertes entre ce pays et les États-Unis. Elles se heurtent à l'opposition des mêmes secteurs que ceux qui ont arrêté le processus de ratification aux États-Unis (l'automobile et certains services). Les discussions avec les pays de l'Asean sont confrontées à un problème majeur : la nature très informelle de l'Asean les condamne à être clairement bilatérales, ce qui pose un problème politique de taille, celui des négociations avec la Birmanie, membre de l'Asean. Quant aux discussions avec l'Inde, qui viennent juste de commencer, elles posent la question essentielle suivante : comment la CE pourra-t-elle obtenir dans des négociations bilatérales avec ce pays ce qu'elle ne peut pas obtenir dans un cadre multilatéral, à l'OMC, avec le concours de tous les autres membres de l'OMC ?

C. Le cas des pays ACP

Alors que l'Europe peine à négocier des accords bilatéraux avec les pays émergents, elle doit en outre faire face à une crise sans précédent de ses relations commerciales avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP).

Les accords de Lomé (puis de Yaoundé, puis de Cotonou) avec les pays ACP étaient en porte-à-faux avec les règles de l'OMC – du moins dans leur composante commerciale. Si les accords de Cotonou avec les pays ACP les moins avancés pouvaient ne pas respecter la règle de réciprocité (les pays ACP en question pouvaient continuer d'imposer des droits de douane aux produits européens alors que l'Europe ouvrait ses marchés), les mêmes accords de Cotonou avec les pays ACP en développement auraient dû respecter cette règle de réciprocité (les pays ACP en question auraient dû ouvrir leurs marchés aux produits européens). Ce problème avait été résolu par une dérogation accordée par tous les autres membres de l'OMC à la CE et aux pays ACP. Mais les pays producteurs de bananes qui ne font pas partie des pays ACP ont refusé de renouveler cette dérogation, estimant, à juste titre, que la convention de Cotonou fermait les marchés européens à leurs produits. La dérogation permettant la Convention de Cotonou a donc expiré le 31 décembre 2007.

Dès 2000, la CE et les pays ACP étaient convenus de remplacer la partie commerciale des accords de Cotonou par des « accords de partenariat économique » (APE), sans cependant définir le contenu de ces APE. En octobre 2007, la Commission décida, de façon soudaine, de négocier les APE à marche forcée sous le prétexte que la date du 31 décembre 2007 était « impérative » (un concept largement étranger à l'OMC dont la

flexibilité est légendaire). Elle confirma aussi son intention de négocier six APE régionaux regroupant les 78 pays ACP. Au cours des derniers mois de 2007, un fossé croissant s'est créé entre la Commission et le Conseil – la Commission (en fait la DG Commerce extérieur) prenant une approche beaucoup plus agressive que le Conseil.

La Commission a demandé aux pays ACP d'éliminer leurs droits de douane pour environ 80 % des produits importés d'Europe. En même temps, la Commission n'a offert aux pays ACP ne signant pas d'APE ou d'accord intérimaire d'autre solution que de se rabattre sur des protocoles d'accords commerciaux déjà existants (« Tout sauf les armes » pour les pays ACP les moins avancés et le « système de préférences généralisées » pour les pays ACP en développement). Or ces accords réduisent notablement l'accès des exportateurs africains aux marchés européens.

Malgré les pressions de la Commission, seuls les pays des Caraïbes ont signé (mais pas encore ratifié) un APE complet, c'est-à-dire portant sur les biens et services et couvrant l'ensemble des pays caraïbes. Aucun pays africain n'a encore signé un tel APE. Seuls vingt et un des quarante-sept pays africains concernés ont signé un accord, souvent qualifié « d'intérimaire », mais restreint, puisque l'accord est bilatéral et limité au commerce des biens, en contradiction avec les désirs de la Commission.

Pourquoi une réaction si forte des pays africains ? Ces derniers se rendent compte que les APE seront coûteux pour leur développement. Les pays ACP vont, en général, éliminer les droits de douane sur des produits qu'ils ne produisent guère – ce qui porte un sérieux coup aux recettes douanières de ces pays, donc à leurs budgets – et conserver ceux sur les biens qu'ils produisent – ce qui revient à ne pas libéraliser leurs productions nationales et à inciter les investisseurs à investir dans ces produits, donc à ne pas diversifier ces économies. De plus, dispensés de payer des droits de douane par les APE, les produits européens entreront librement sur les marchés africains, et, comme ces droits de douane varient (en moyenne) de 15 à 85 %, les produits européens disposeront d'énormes marges. Ils pourront être vendus sur les marchés africains à des prix (bien) supérieurs aux prix mondiaux, puisque la concurrence des produits non européens est bloquée. Les consommateurs africains (qui incluent les entreprises africaines important les produits nécessaires à leur production) ne paieront pas nécessairement moins cher les produits qu'ils doivent importer, les produits africains seront plus facilement éliminés par leurs concurrents européens, et les gouvernements africains perdront des recettes douanières, importantes pour les budgets de nombre d'entre eux. En somme, les APE constituent une non-libéralisation doublée d'un traumatisme fiscal, d'une non-diversification des économies ACP et de « subventions » que les pays africains paieront implicitement aux entreprises européennes (en achetant leurs produits à des prix plus élevés que les prix mondiaux).

Une telle situation est politiquement explosive. Coûteux pour l'Afrique, les APE tels quels seraient un bourbier pour l'Europe. Si la Communauté s'y accroche, cela montrera qu'elle cherche davantage à exclure des marchés africains des concurrents efficaces (Brésil, Chine et États-Unis) qu'à mener une politique commerciale soucieuse des intérêts de l'Afrique, en dépit de son engagement officiel en faveur du développement de ce continent.

Conclusion

Ces développements récents posent trois questions essentielles sur ce que l'Europe est en droit d'attendre de cet instrument qu'est la politique commerciale. La stratégie bilatérale est-elle une meilleure option que le Doha Round ? La politique commerciale européenne est-elle un substitut à une politique étrangère ? Exige-t-elle des réformes internes ?

Bilatéralisme et multilatéralisme. La stratégie bilatérale s'est révélée décevante pour l'Europe. La raison essentielle tient aux coûts engendrés par les effets de « détournement » déclenchés par les accords bilatéraux entre des pays qui maintiennent des barrières élevées vis-à-vis du reste du monde (comme cela a été décrit au sujet des pays ACP). Si la CE n'a connu que de faibles effets de détournement quand a été créé le Marché commun, c'est parce qu'elle s'est, dès le départ, ouverte au reste du monde, à l'occasion des *rounds* successifs du GATT (le prédécesseur de l'OMC)¹¹.

En d'autres termes, l'Europe des années 1960 et 1970 se devait d'adopter une préférence communautaire modeste – ou elle risquait fort d'imploser. Cette conclusion est encore valable de nos jours, pour la CE comme pour ses partenaires. La stratégie bilatérale est une impasse si elle ne s'accompagne pas d'une ouverture vers le monde entier. Lorsque cette condition n'est pas remplie, l'accord bilatéral génère vite frictions et aigreurs entre les partenaires, comme on a pu l'observer pour un certain nombre de tentatives d'accords préférentiels – Union européenne-Mercosur ou Union européenne-ACP, États-Unis-Colombie ou Corée.

Les accords bilatéraux créent aussi des tensions à l'intérieur de la CE. Chaque État membre se met à vouloir « son » accord bilatéral – vers la Méditerranée, vers l'Amérique latine, vers le Japon, vers le Grand Nord. L'effet à long terme de ces tensions internes sur la cohésion interne mériterait une plus grande attention.

Politique commerciale et politique étrangère. La politique commerciale européenne a toujours eu des relents de politique étrangère, que ce soit à l'égard des pays ACP, des pays méditerranéens, de ceux d'Europe centrale ou d'Amérique latine. Cependant, cette tentative de pallier l'absence d'une politique étrangère européenne se heurte à de sérieuses limites, comme l'ont montré les relations sino-européennes.

Un tel mélange des genres est souvent contre-productif. Une politique commerciale ne peut être fructueuse que si elle convainc les consommateurs du pays partenaire que les producteurs européens apportent des produits meilleurs et/ou moins chers. En d'autres termes, elle doit trouver des « alliés » dans le pays partenaire – une dimension plutôt difficile à définir dans le cadre d'une politique étrangère.

Cette tension entre politique commerciale et politique étrangère n'est pas propre à la CE. Mais elle est plus forte en Europe non seulement parce que cette dernière n'aura pas de véritable politique étrangère avant longtemps, mais aussi parce que la séparation institutionnelle entre les deux secteurs est beaucoup plus poussée qu'au niveau d'un État.

Politique commerciale, marché intérieur et gouvernance européenne. Il n'est pas rare

11. En d'autres termes, les « surcoûts » que les consommateurs français (allemands) ont dû payer aux producteurs allemands (français) ont toujours été modérés, ce qui a assuré l'efficacité relative des firmes allemandes et françaises, la satisfaction des consommateurs français et allemands, et, en ultime ressort, le succès politique de l'aventure européenne.

que l'on demande à la politique commerciale des résultats que l'on pourrait atteindre plus sûrement par d'autres politiques. De bons exemples en sont les « fonds souverains » chinois (ces investissements faits par des entreprises d'État chinoises en Europe ou ailleurs) ou la position dominante des entreprises russes sur les marchés du gaz et du pétrole. Les uns comme les autres sont ressentis en Europe comme des menaces. Quel que soit le jugement que l'on porte sur cette question, ces menaces auront une portée très différente si le marché européen est intégré, ou s'il demeure aussi fragmenté et inachevé qu'à l'heure actuelle. En effet, les sommes brassées par les fonds souverains chinois seront plus faciles à « diluer » dans un grand marché financier européen intégré que dans des marchés nationaux fragmentés. L'approvisionnement en pétrole et en gaz russes aura un impact moins fort si les marchés européens de l'énergie sont connectés et fluides. La politique commerciale européenne a donc beaucoup à gagner d'une intégration plus poussée entre marchés nationaux européens. Cet avantage ne peut toutefois être acquis qu'au prix d'une révision de la « machinerie » des négociations. Il n'est pas possible de donner à la Commission l'exclusivité des négociations commerciales, alors que ces dernières exigent de plus en plus de décisions des États membres. Il est donc temps de réfléchir à une réorganisation profonde des équipes européennes de négociation, incluant, au côté des fonctionnaires de la Commission, des représentants des États membres les plus intéressés par le sujet traité.

POUR APPROFONDIR

Fonds monétaire international, *World Economic Outlook*, chapitre 2, Washington (D. C.), Fonds monétaire international, 2002. Disponible sur le site internet www.imf.org.

Organisation mondiale du commerce, *Trade Policy Review : The European Community*, Genève, Bernan Associates, 2008. Disponible sur le site internet www.wto.org.

MESSERLIN (Patrick A.), « Antidumping Regulations or Pro-cartel Law ? The EC Chemical Cases », *World Economy* 13 (4), 1990, p. 465-492.

MESSERLIN (Patrick A.), *Measuring the Costs of Protection in Europe: European Commercial Policy in the 2000s*, Washington (D. C.), Institute for International Economics, 2001.

NICOLETTI (Giuseppe), Regulation in Services : OECD Patterns and Economic Implications, *OECD Economics Department Working Paper*, 16 octobre 2002.

PELKMANS (Jacques), *European Integration : Methods and Economic Analysis*, New York, Financial Times Prentice Hall, 2001.

WOOLCOCK (Stephen), « Trade policy: From Uruguay to Doha and Beyond », dans Helen Wallace, William Wallace et Mark Pollack (eds), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005.