

# L'Union européenne et la régulation du commerce mondial

Campus européen d'été de Rennes, septembre 2009

Jean-Marc Siroën

Université Paris-Dauphine, LEDa

IRD, UMR 225 DIAL

Le commerce mondial est en crise. Du 3<sup>e</sup> trimestre 2008 au 1<sup>e</sup> trimestre 2009, la valeur des exportations mondiales a chuté de 40%, à un rythme plus rapide qu'après la crise de 1929 sans que, pour autant, un retour significatif au protectionnisme puisse être évoqué. Plus structurel est la crise du cycle de négociation de Doha, ouvert en 2001 et qui devait s'achever en 2004, et dont l'échéance est sans cesse repoussée. Entre temps, l'adhésion au libre-échange s'estompe et le multilatéralisme est mis en concurrence avec la prolifération d'accords commerciaux régionaux qui, de plus en plus, sont appelés à régler des questions qui ne peuvent aboutir à l'OMC : l'environnement, les investissements, les normes de travail, le mode de gouvernance.

Face à cette crise à la fois structurelle sur la régulation du commerce mondial et conjoncturelle quant à l'impressionnant recul des échanges, on n'assiste pourtant pas à ce qui paraissait inéluctable : un recours significatif au protectionnisme. Les déclarations et les engagements du G20 (Londres, avril 2009) et du G8 (L'Aquila, juillet 2009) ont certes joué un rôle, mais avant tout la nature même du processus de mondialisation, fondé sur une spécialisation verticale, rend d'autant plus délicat le recours au protectionnisme puisqu'une partie croissante de la valeur et de la compétitivité des exportations repose sur l'importation de matières premières et composants importés ; taxer les importations c'est aussi réduire la compétitivité des exportations. De plus, si l'OMC peine à conclure les négociations multilatérales, elle a acquis une réelle légitimité dans le règlement des différends, dissuadant les pays de remettre en cause leurs engagements. Toutefois, les pays ont, jusqu'à maintenant peu utilisé la marge de manœuvre protectionniste que leur laisse les règles de l'OMC et leurs engagements : augmentation des droits de douane appliqués jusqu'au niveau consolidé (ou pour les produits de faisant pas l'objet d'engagements), clauses de sauvegarde, droits antidumping, protection de la balance des paiements...

L'Union européenne est une Union douanière qui met en œuvre une politique commerciale commune. C'est la seule Union régionale qui est reconnue en tant que

telle par l'OMC<sup>1</sup>. L'Union européenne est donc une exception. Elle est en même temps la première puissance exportatrice et elle a longtemps assuré un co-leadership avec les Etats-Unis au sein du GATT puis de l'OMC avant de devoir le partager aujourd'hui avec des puissances émergentes comme l'Inde ou le Brésil.

Nous situerons d'abord l'Union européenne dans le commerce mondial à partir d'un regard « intégré » : l'Union Européenne est un tout et apparaît alors comme une entité peu ouverte même si, individuellement, chaque pays membre l'est fortement.

Dans un second temps, nous examinerons la politique commerciale de l'Union et la situerons par rapport à d'autres pays.

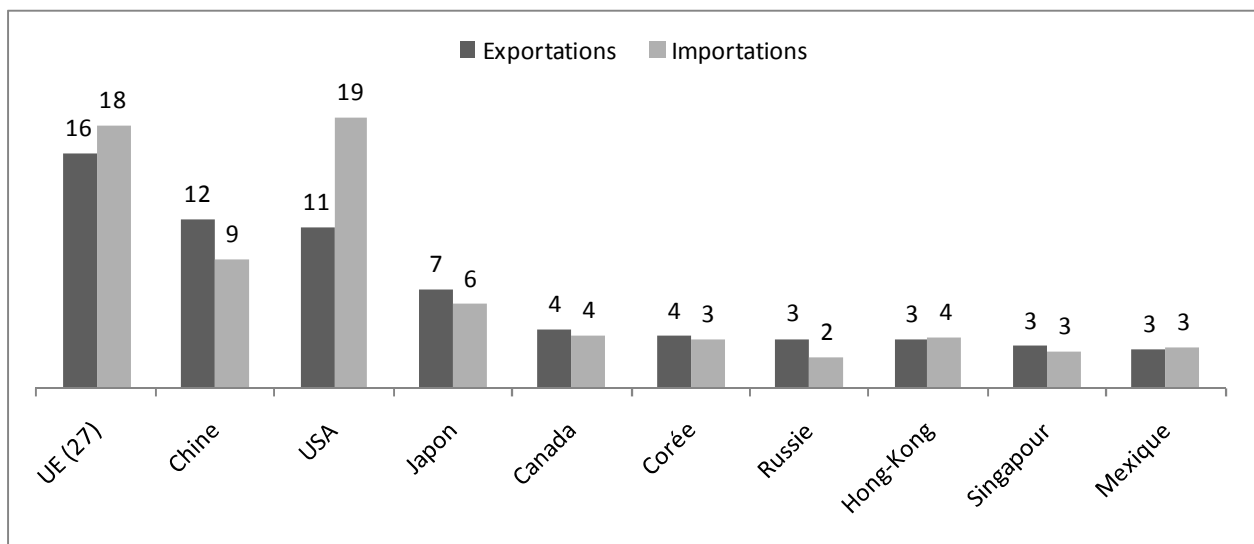
Nous essaierons de démontrer que le débat sur le protectionnisme européen n'a pas de sens car, quelles que soient les références théoriques et idéologiques, et avant même de recourir à l'argument des représailles, un protectionnisme significatif serait contre-productive.

Enfin, nous proposerons quelques perspectives pour l'Union Européenne.

## ***I. L'Union européenne dans le commerce mondial***

L'Union européenne est la première puissance commerciale du Monde, même lorsque le commerce intra-européen n'est pas pris en compte (Graphique 1).

Graphique 1- Part des dix premiers exportateurs dans le commerce mondiale, hors commerce intra-UE (2007)

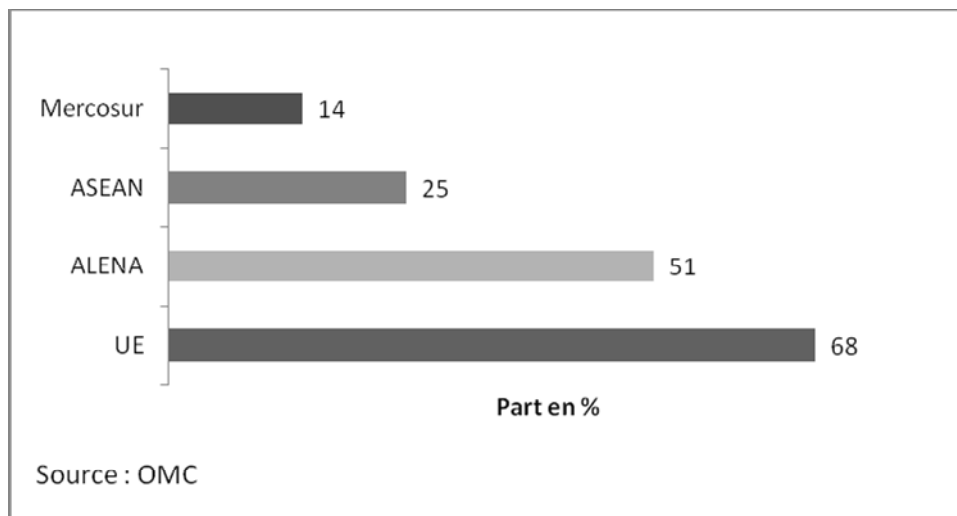


Source : OMC

<sup>1</sup> Sans préjudice de l'adhésion des Etats membres ; ce statut est unique dans les organisations internationales et ne se retrouve pas, par exemple, au FMI ou à la Banque Mondiale.

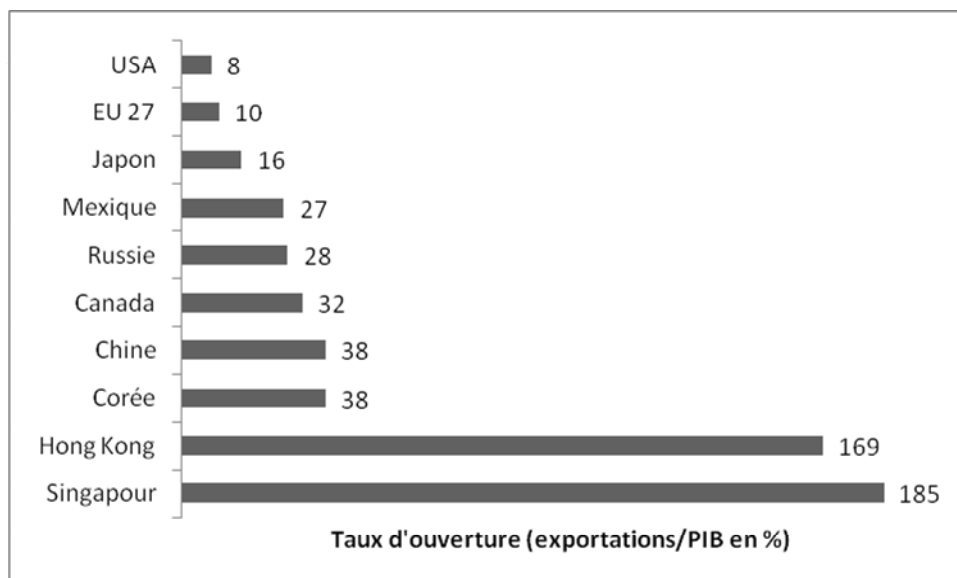
Mais l'Union européenne est aussi la zone la plus intégrée puisque l'essentiel de son commerce -68% en 2007- se réalise entre pays membres (Graphique 2)

Graphique 2 - Part des exportations intra-zone dans les exportations totales



Cette spécificité de l'Union européenne a une conséquence : même si individuellement, les pays membres sont très ouverts aux exportations, y compris intra-communautaire, l'Union européenne, prise comme un tout, l'est très peu et se situe à peu près au même niveau que les États-Unis (Graphique 3).

Graphique 3 - Le taux d'ouverture des principaux pays exportateurs



Que signifie ce faible taux d'ouverture ?

D'abord il ne signifie pas que les exportations, limitées ici aux exportations extra-communautaires, sont responsables de 10% de la richesse européenne ou qu'un emploi européen sur dix serait lié à l'exportation (extra-communautaire). Le taux d'ouverture très supérieur à 100% de Hong Kong et de Singapour nous rappelle que

le numérateur et le dénominateur du taux d'ouverture ne sont pas comparables : si le PIB représente la somme des valeurs ajoutées à l'intérieur de la zone, seule une partie de la valeur des exportations est relative à une création de valeur sur le territoire. Plus cette part est faible, plus le taux d'ouverture est élevé : c'est la réexportation par Singapour et Hong Kong de produits pas ou peu transformés qui explique leur taux d'ouverture. C'est aussi pour cette raison que la chute des exportations fin 2008 a fortement amplifié la récession économique appréhendée sous la forme d'un taux de croissance négatif du PIB. Lorsque la production d'automobiles chute de 10%, la demande de matières premières, de composants, de produits semi-finis incorporés dans le produit final –et qui ont eux-mêmes souvent franchi plusieurs frontières en pour être chaque fois comptabilisées comme exportations- qui chute aussi. Le problème est que, statistiquement, on ne connaît pas la part de la valeur ajoutée intérieure qui sera contenue dans la valeur des biens exportés.

Mais supposons, que les produits exportés en dehors de l'Union incorporent 70% de valeur ajoutée produite au sein de l'Union, cela signifie qu'environ 7% du PIB européen et, plus ou moins, de l'emploi, serait lié aux exportations extra-communautaires. Ce n'est pas négligeable, mais c'est certainement insuffisant pour donner trop de poids à notre dépendance à l'égard du commerce extérieur extérieur.

## ***II. La politique commerciale de l'Union Européenne***

La politique commerciale est donc une des rares politiques communes de l'Union Européenne. Elle est menée, à la Commission, par le Commissaire au commerce qui dirige la Direction Générale du commerce (DG Trade). C'est lui qui veille à la mise en œuvre de la politique commerciale, négocie les accords commerciaux (multilatéraux, bilatéraux ou régionaux) et administre les instruments de défense commerciale de l'Union. Le Conseil des Ministres décide à la majorité qualifiée en ce qui concerne le commerce des biens ; la procédure est plus complexe dans les domaines qui relèvent de l'unanimité (article 133 du Traité de Nice).

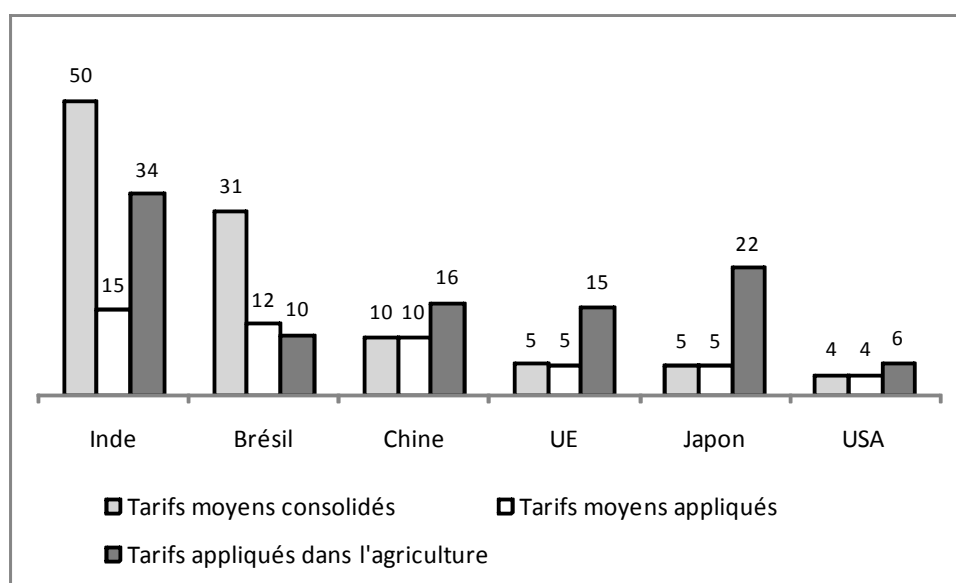
La politique commerciale de l'Union européenne est encadrée par les règles de l'OMC. Cette organisation a pour fonction de poursuivre et d'approfondir le processus de libéralisation des échanges mondiaux engagé après la seconde guerre commerciale sous l'égide du GATT. Elle veille à consolider les concessions des membres en soumettant leur remise en cause à des règles strictes appréciées, le cas échéant, par l'Organe de Règlement des différends. L'adhésion à l'OMC –ce qui est le cas de l'Union Européenne (Communautés Européennes dans la terminologie de l'OMC) et de ses membres- n'impose donc pas le libre-échange intégral et immédiat, que personne ne sait d'ailleurs définir, et laisse aux membres, donc à l'Union européenne, une certaine marge de manœuvre en matière de politique commerciale.

### **1) Union européenne et droits de douane**

La protection commerciale peut prendre une multitude de formes. La plus connue et la moins opaque est le droit de douane ad valorem (proportionnel à la valeur des biens

importés) ou spécifique (droit fixe par unités importées). Si un pays peut toujours baisser unilatéralement ses droits, le montant maximum (« consolidé ») qu'un pays s'engage à ne pas franchir sans renégociation est soumis aux négociations multilatérales (« round »). Les textes du GATT, aujourd'hui intégré à l'OMC, repose sur le principe de la « clause de la nation la plus favorisée » (NPF). La négociation multilatérale porte donc sur le tarif dit NPF qui, de fait, et particulièrement pour l'Union européenne, ne s'applique qu'à un nombre très limité de pays (Graphique 4). En effet, les pays liés à l'Union européenne par un accord de préférence bénéficient d'un accès privilégié c'est-à-dire à des droits inférieurs aux taux NPF. C'est le cas des pays avec lesquels a signé un accord de libre-échange ou d'Union douanière (AELE, Chili, Turquie, Mexique, etc.) et des pays en développement : ex-accords de Cotonou évoluant vers des accords de libre-échange (accords APE –Accords de Partenariat Economique), Système Généralisé de Préférences. De plus, si le tarif consolidé est un maximum, certains pays, souvent émergents ou en développement, appliquent des droits inférieurs. Ces écarts entre droits NPF et droits appliqués à tous ou certains partenaires, expliquent que la part des recettes douanières dans les importations (Graphique 5) soit très inférieure aux droits de douane moyens<sup>2</sup>. Ce dernier indicateur est donc plus significatif de la pression protectionniste du pays importateur. Par exemple, le Chili réputé libéral du fait d'un tarif uniforme assez bas (6%) a pourtant la même pression protectionniste que son voisin argentin réputé beaucoup plus protectionniste (Graphique 5).

Graphique 4 - Droits de douane NPF<sup>1</sup> (en % ; 2007)

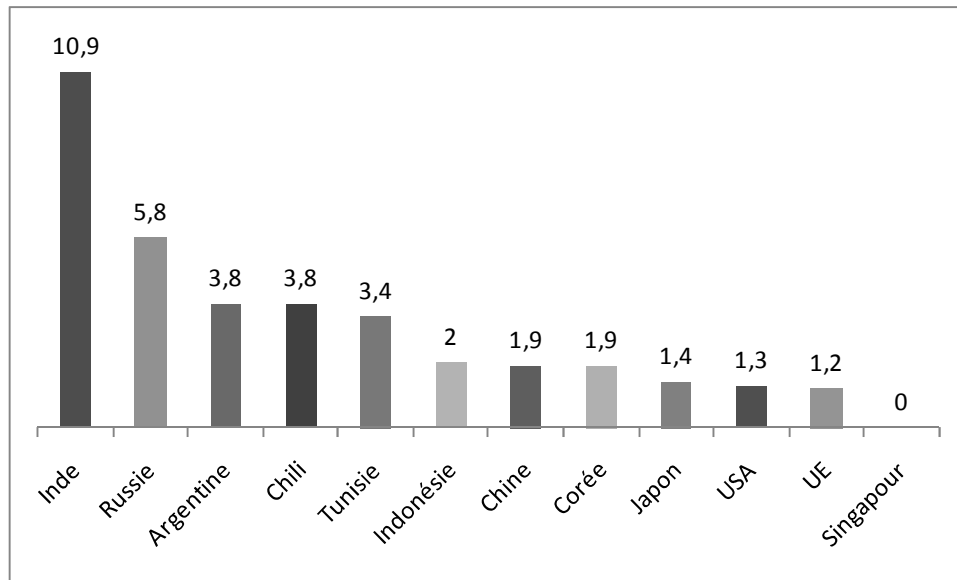


<sup>1</sup> NPF : Nation la plus favorisée (le droit peut être inférieur avec les pays bénéficiant d'un accord de préférence)

Source : OMC, Trade Profiles

<sup>2</sup> Il s'agit, de plus de moyennes simples par lignes tarifaires et donc non pondérées par la valeur des importations.

Graphique 5 – Pression protectionniste - Recettes douanières rapportées sur la valeur des importations



Source OMC

Le Graphique 4 et le Graphique 5 montrent que l'Union européenne est, sur le critère des droits de douane, assez peu protectionniste en moyenne. Si ses droits sont légèrement plus élevés qu'aux Etats-Unis, la multiplicité de ses accords de préférence lui permet néanmoins d'exercer une pression protectionniste comparable. Même dans l'agriculture, la protection tarifaire se situe à un niveau moyen, même s'il existe de très fortes disparités entre les produits.

Le Graphique 4 attire notre attention sur un danger potentiel : alors que dans les pays industriels et la Chine, les tarifs consolidés recouvrent à peu près les tarifs appliqués, l'écart est beaucoup plus important dans certains pays émergents. Cas extrême : l'Inde pourrait tripler ses tarifs <sup>3</sup> sans violer ses engagements auprès de l'OMC. De ce point de vue l'OMC n'est pas actuellement armée pour lutter contre une vague protectionniste dans certains pays, émergents ou en développement, en privant les autres pays, des mêmes armes.

Les droits de douane ne sont pas les seuls instruments de protection. On peut distinguer grossièrement les barrières quantitatives « déclarées », comme certains contingents, les subventions et les barrières qualitatives dont le caractère protectionniste peut être discuté : formalités de dédouanement, normes sanitaires ou de sécurité. L'Union européenne a souvent été l'objet de procédures ou de mises en cause sur une de ces questions (amiante, OGM, hormones dans la viande bovine). Néanmoins, l'ampleur et les effets de ces mesures restent très difficiles à quantifier et donc à comparer.

---

<sup>3</sup> La consolidation ne porte pas sur la moyenne ; il faudrait donc raisonner ligne tarifaire par ligne tarifaire.

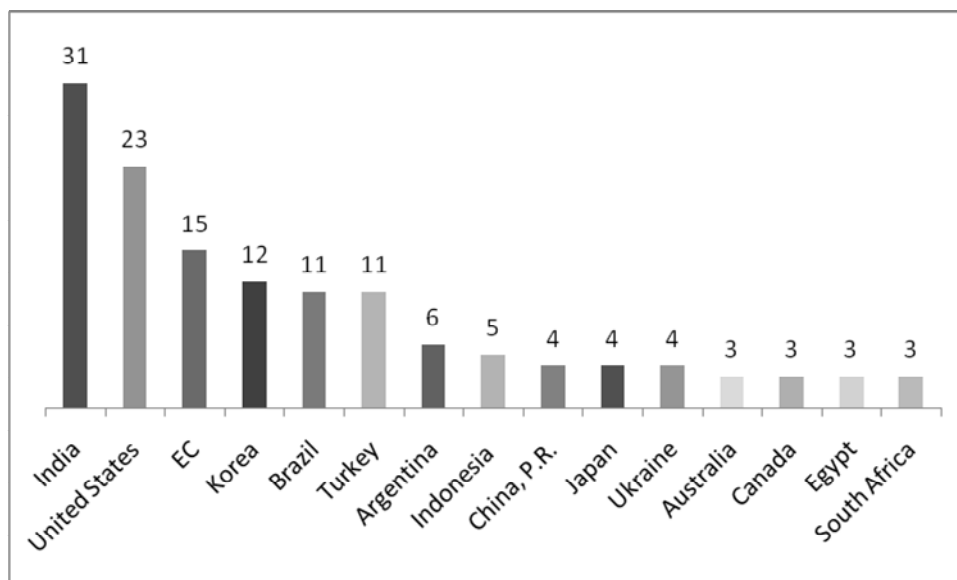
## 2) Les instruments de défense commerciale

Le GATT, administré par l'OMC, reconnaît aux pays membres la possibilité de se protéger dans un certain nombre de situations, sans pour autant violer ses engagements : droits antidumping et compensateurs (article VI), restrictions appliquées à des fins de balance des paiements (article XII), clauses de sauvegarde (article XIX).

L'instrument le plus utilisé dans le Monde, en général, par l'Union Européenne, tout particulièrement est l'article VI du GATT et l'Accord sur la mise en œuvre de l'article VI qui autorise les pays membres à lever un droit lorsque le bien en question est importé à une valeur inférieure à sa valeur normale, dès lors que cette pratique « cause ou menace de causer un dommage important à une branche de production établie ... ou s'il retarde de façon importante la création d'une branche de production nationale ». Malgré la succession de textes qui, depuis le Kennedy Round (1967), tentent de préciser la mise en œuvre de l'article VI, les pays importateurs disposent d'une assez grande latitude pour instaurer des droits antidumping même si, en cas d'abus, le pays exportateur peut introduire une plainte à l'OMC.

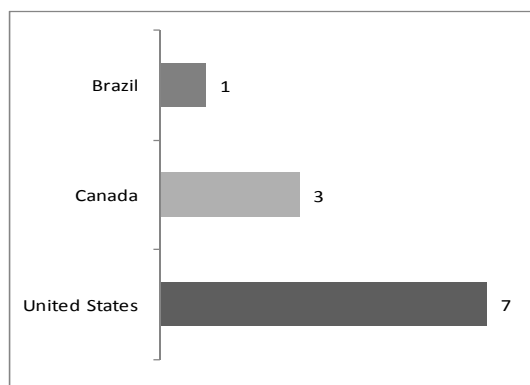
Le Graphique 6 montre que l'UE est le troisième pays de l'OMC à utiliser les droits antidumping après l'Inde et les Etats-Unis. De ce point de vue l'UE utilise donc assez intensément cette disposition de défense commerciale codifiée par l'OMC.

Graphique 6 - Mesures antidumping appliquées par pays importateurs, fin 2008

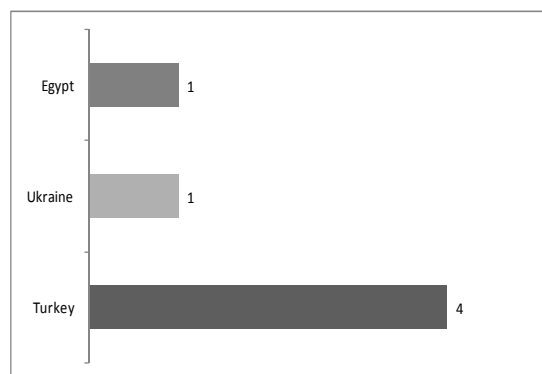


L'article VI traite également des droits compensateurs qui visent à compenser l'effet sur le prix d'importation des subventions à la production accordée par le pays exportateur. Fin 2008, l'Union européenne n'imposait aucun droit de ce type. L'article XIX autorise également de lever des barrières aux importations si celles-ci sont causes de préjudice pour l'industrie nationale mais, actuellement, l'Union européenne n'a pas non plus de mesures de ce type.

Graphique 7 – Droits compensateurs appliqués fin 2008



Graphique 8 – Mesures de sauvegardes appliquées (12/11/2008)



Source OMC

### 3) Les accords de préférence

Le GATT (et le GATS pour les services) admettent des exceptions à la clause de la Nation la plus Favorisée : L'article XXIV du GATT et l'article V du GATS autorisent ainsi les zones de libre-échange et les Unions Douanières, sous certaines conditions très rarement vérifiées dans la pratique. La Clause d'habilitation permet d'accorder des préférences aux Pays en Développement (PED) sans réciprocité. Des dérogations permettent de discriminer entre les PED (Accords de Cotonou par exemple avec les seuls pays Afrique-Caraïbes-Pacifique -ACP-).

Actuellement 26 accords en vigueur et engageant l'Union Européenne sont notifiés à l'OMC (hors accords relatifs à l'UE27 elle-même) avec des négociations avancées avec l'Inde et la Corée. Parmi eux, on trouve -et trouvera- les accords signés au titre des Accords de Partenariat Economique (APE) qui visent à généraliser les accords de libre-échange avec les pays ACP (Cariforum, Côte d'Ivoire).

L'Union Européenne, fut pionnière en ce constituant comme Union Douanière dès le Traité de Rome (1957). Depuis la fin des années 1990, les accords de préférence, qualifiés d'«accords commerciaux régionaux», ne sont plus seulement commerciaux, mais intègrent un certain nombre de sujets non abordés, ou considérés comme insuffisamment traités, par les textes de l'OMC comme, par exemple, l'investissement, l'environnement, les normes de travail voire les droits de l'homme et certains aspects de la gouvernance. Sur ces derniers points, les accords passés au titre du Système Généralisé de Préférences sont, en général, plus contraignants que les accords de libre-échange et assortis d'incitation (SGP+) et de sanctions.



### **III. L'impossible « forteresse Europe »**

Avant même la crise économique de 2008-2009, un certain nombre de personnalités ont repris l'argument ancien d'un protectionnisme qui ne serait pas national mais mis en place à l'échelle de l'Union européenne. Le prix Nobel, Maurice Allais<sup>4</sup>, s'est engagé dans cette voie dans de très nombreux écrits, fréquemment relayés par la suite et plus récemment par un financier<sup>5</sup>, un ancien cadre du patronat<sup>6</sup>, quelques économistes<sup>7</sup> ou intellectuels<sup>8</sup>. L'argument est simple et non dénué de pertinence car étayé par la théorie du commerce internationale la plus commune, enseignée dans toutes les Universités du Monde : la théorie « néo-classique » de l'échange en termes de dotations factorielles<sup>9</sup>. La concurrence de pays à bas salaires exerce une pression sur les salaires et l'emploi des travailleurs peu qualifiés ; elle aurait donc une part de responsabilité dans la croissance des inégalités, la stagnation du pouvoir d'achat et la persistance du chômage. Dans des développements plus récents, ces effets auraient favorisé le surendettement des ménages désireux de maintenir leur niveau de vie malgré un pouvoir d'achat médiocre et une solvabilité incertaine. Par ce canal, l'ouverture aux pays bas coûts salariaux aurait sa responsabilité dans la genèse de la crise financière actuelle.

Cette inquiétude est assez largement partagée par les opinions publiques. De tous les pays européens, la France est d'ailleurs, avec la Grèce, un des pays européens les plus réticents vis-à-vis de l'ouverture commerciale (

---

<sup>4</sup> Voir Maurice Allais : *Combats pour l'Europe* 1992-1994, Paris, Editions Clément Juglar, 1994 ; *La Crise mondiale aujourd'hui*, Paris, Editions Clément Juglar, 1999 ; *Nouveaux combats pour l'Europe*, Paris, Editions Clément Juglar, 2002 ; *L'Europe en crise. Que faire?*, Paris, Editions Clément Juglar, 2005 ; *La Mondialisation, la destruction des emplois et de la croissance*, Paris, Editions Clément Juglar, 2007.

<sup>5</sup> Hakim El Karoui, *L'Avenir d'une exception*, Paris, éditions Flammarion, 2006

<sup>6</sup> Jean-Luc Gréau, *La trahison des économistes*, Paris, Gallimard, 2008.

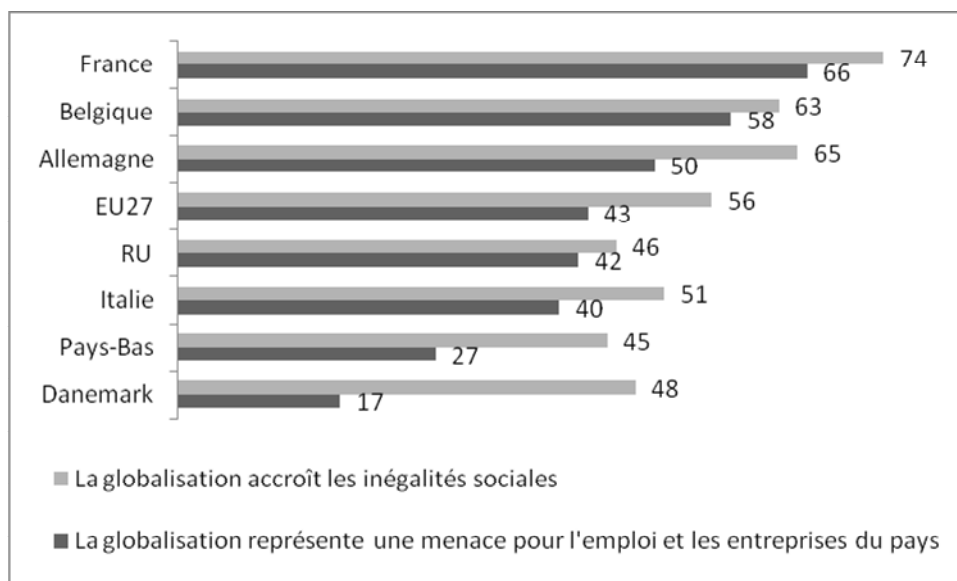
<sup>7</sup> Par exemple, Jacques Sapir, « Totems et Tabous, le retour du protectionnisme et la fureur de ses ennemis », *Le Monde diplomatique*, mars 2009

<sup>8</sup> Par exemple, Emmanuel Todd, *L'illusion économique*, Paris, Folio-Actuel, 1998 et *Après la démocratie*, Paris, Gallimard, 2008.

<sup>9</sup> Voir l'inquiétude de Paul Samuelson, prix Nobel et « père » de la théorie néo-classique du commerce international, qui ne tire pourtant pas de conclusions protectionnistes : Paul A. Samuelson, "Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization", *Journal of Economic Perspectives*, 18(3), Summer 2004, pages 135-146. La « nouvelle » théorie du commerce à la Krugman ne répond pas à cette problématique car elle vise à expliquer l'échange de produits proches entre pays semblables du point de vue des dotations factorielles.

Graphique 9).

Graphique 9 – L'opinion des Européens sur la mondialisation



Source - Eurobaromètre 69 - 2 The Europeans and Globalisation, Commission européenne, novembre 2008 (questions QA48a et QA47a2)

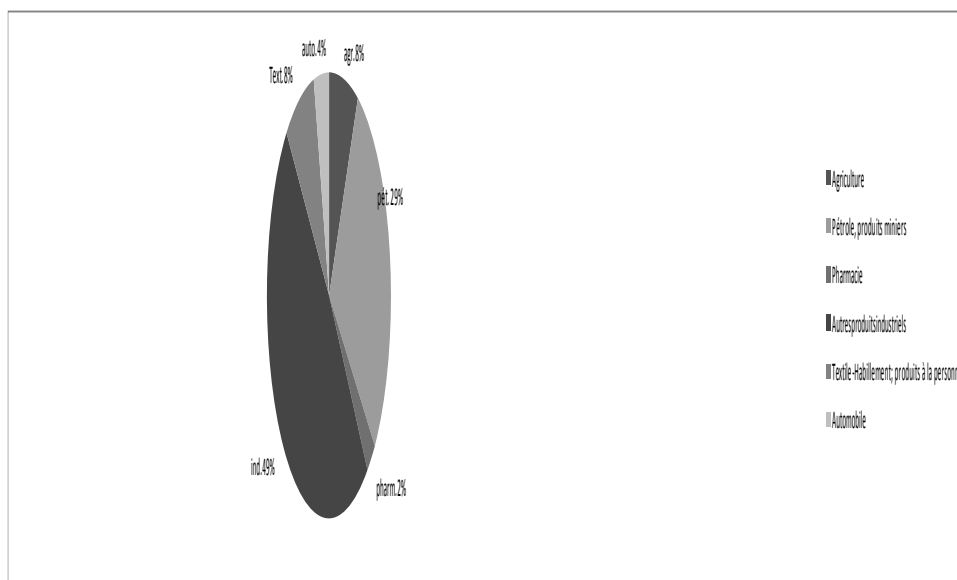
Sans entrer dans ce débat sur les effets de la mondialisation ou, plus précisément sur les effets de l'ouverture aux pays à bas salaires et à normes défaillantes, notamment en matière sociale, nous voudrions montrer qu'au-delà des protections conditionnelles admises à l'OMC et très ciblées, comme les mesures anti-dumping, l'instrument protectionniste n'est ni un instrument adéquat pour amortir la crise économique mondiale, ni une réponse pertinente aux mutations de l'économie mondiale.

En admettant même que le protectionnisme puisse être justifié comme instrument d'ajustement, la contribution d'un « protectionnisme européen » défendu par certains intellectuels et avancés par certains partis pendant les dernières élections européennes à partir du concept plus vague –et plus politiquement correct- de « préférence communautaire ».

Comme nous l'avons vu, le commerce extra-communautaire représente un ordre de grandeur de 7% du PIB européen (voir ci-dessus) ce qui n'est pas négligeable. Néanmoins, lorsqu'on examine en détail les importations extra-communautaires de l'Union européenne, la très grande majorité représente des biens qui soit ne sont pas en compétition avec les productions européennes, soit intégrés dans un processus de production qui contribue à la compétitivité des exportations. Le Graphique 10 montre ainsi que près de 30% des importations concernent des produits énergétiques ou miniers pour lesquels il n'y a pas d'alternative. La moitié revient aux « autres produits industriels » qui regroupent des biens non destinés à la consommation finale (biens d'équipement, produits intermédiaires,...). Les produits pour lesquels des demandes de protection sont souvent formulées, à savoir le textile-habillement,

l'automobile et l'agriculture, ne représentent donc que 20% des importations extra-communautaires soit environ 6% des importations totales, représentant un ordre de grandeur de 2% du PIB communautaire.

Graphique 10 - Importations extra-UE de l'Union européenne à 27 (2007)



Une des raisons déjà évoquée en faveur du protectionnisme européen est la concurrence de pays à bas salaires. Le Tableau 1 montre que si on limite ce type de pays à l'Amérique du sud et centrale, l'Afrique, la Chine et les autres pays asiatiques, 36% environ des importations extra-communautaires sont concernées, soit environ 10% des importations totales de l'Union européenne.

Tableau 1 - Origine géographique des importations extra de l'UE-27 (2007)

	En Milliards de \$	En %
Amérique du Nord	295	15,5
Amérique sud et centrale	110	5,8
Europe hors UE27	282	14,8
CIS	251	13,2
Afrique	162	8,5
Moyen Orient	91	4,8
Chine	316	16,6
Japon	107	5,6
6 Dragons asiatiques	177	9,3
Autres Asie	111	5,8

Compte tenu du fait que certains des produits concernés ne se substituent pas à une production nationale -produits agricoles exotiques, certains produits de l'habillement... - La protection ne préserverait et, a priori, ne créerait que très peu d'emplois dans le secteur importateur. En contrepartie, des mesures protectionnistes auraient pour effet immédiat d'augmenter les coûts de production avec des pertes

d'emploi dans le secteur exportateur et une hausse des prix qui réduirait le pouvoir d'achat des travailleurs soit des effets exactement contraires à l'objectif attendu.

Nous avons vu également que les pays émergents ou en développement, qui pratiquent des droits de douane souvent inférieurs aux droits consolidés, ont des marges pour mener des mesures de rétorsion que l'Union européenne n'a pas. Compte tenu des effets incertains du protectionnisme, largement discutés dans la littérature, des marges de manœuvre faibles compte tenu des engagements de l'Union européenne vis-à-vis de l'OMC et des pays avec lesquels l'UE est liée par des accords de préférence, du risque de conflits internes au sein de l'Union européenne et de conflits externes avec les pays tiers qui disposent- d'une marge pour augmenter les droits de douane<sup>10</sup>, une politique protectionniste « active » n'est donc une option ni réaliste, ni efficace pour accélérer la sortie de crise et pour résoudre les problèmes de l'Union européenne que sont le chômage et la stagnation du pouvoir d'achat d'un certain nombre de pays dont la France.

#### ***IV. Quelles évolutions pour l'Union européenne ?***

Le Monde extra-communautaire et, plus particulièrement, l'ouverture du commerce aux pays en développement, est souvent utilisé comme le « bouc émissaire » des problèmes européens en oubliant que certaines difficultés devraient aussi être résolues en son sein. Croire que le commerce entre pays proches, et donc que le commerce intra-européen, minimiserait les effets négatifs de l'ouverture, notamment en termes de salaires et d'emploi et maximiserait les gains, notamment en terme de concurrence et d'économies d'échelle, est aussi un moyen de sous-estimer le choc de l'intégration européenne et du marché unique. Les économies d'échelle ont aussi eu pour effet de réduire le nombre d'entreprises et d'économiser des emplois, la concurrence intra-européenne a fait disparaître les rentes des monopoles nationaux dont bénéficiaient les salariés et qui ont parfois été transférées à l'élite sans que, contrairement à la mécanique attendue, les consommateurs n'en encaissent toujours les gains<sup>11</sup>.

Cette nuance apportée aux effets bénéfiques de l'intégration européenne ne vise nullement à la remettre en cause mais à replacer le débat autour de questions qui doivent d'abord être posées sur le fonctionnement et les régulations internes à l'Union préalablement à la question du protectionnisme.

---

<sup>10</sup> Du fait de droits appliqués souvent très inférieurs aux taux consolidés.

<sup>11</sup> Même dans le domaine des télécommunications, la baisse des prix n'a été possible que grâce à la pression des autorités nationales ou communautaires de la concurrence, sanctionnant notamment les ententes entre opérateurs.

## 1) Intégration commerciale et politique économique

Si, dans le domaine des relations commerciales, nous avons raisonné comme si l'Union européenne était une entité et qu'isoler le commerce entre la France et l'Allemagne n'avait pas plus de sens que d'isoler le commerce entre la Bretagne et la Normandie, il existe toutefois une différence fondamentale : la Bretagne et la Normandie n'ont pas de politique autonome.

L'Union européenne, moins que les Etats-Unis, n'a pas réussi, jusqu'à maintenant à tirer tous les avantages dont elle pouvait bénéficier du fait même d'être peu ouverte. Elle continue trop souvent à fonctionner et raisonner comme la superposition d'Etats individuellement très ouverts et très contraints par l'extérieur.

Ainsi, un pays peu ouvert est davantage incité qu'un pays très ouvert à mener des politiques de relance car la « fuite » des importations, est plus limitée. Le grand pays, généralement moins ouvert, exerce par ailleurs une externalité sur les autres économies en favorisant leur relance par les exportations qui, à leur tour, stimulera leurs importations et en feedback les exportations du pays exportateur dans un processus vertueux. Ce fut d'ailleurs la logique du plan Marshall<sup>12</sup>. Dans l'Union européenne –grand « pays » peu ouvert- le manque de cohésion et l'insuffisance des politiques de relance pour affronter la crise économique a été soulignée et souvent déplorée. Faute de plan de relance européen, on a en fait observé un comportement tout à fait banal de passager clandestin (« free riding ») : chaque pays sachant qu'une politique de relance profiterait d'autant plus à ses partenaires européens qu'il est intégré à l'économie européenne, préférerait attendre des initiatives des autres pays qui, en relançant leur économie, relanceraient toutes les autres. Tous les pays raisonnant plus ou moins de la même façon, chacun a donc fait preuve d'une timidité surtout si on compare avec le plan de relance des Etats-Unis (et de la Chine) qui, avec un taux d'ouverture comparable, pouvaient mener une politique de relance au niveau de l'Union et éviter ainsi le risque de free riding qui n'aurait pas manqué de survenir si le gouvernement fédéral s'était reposé sur les Etats. En contrepartie, les gouvernements européens, mais pas uniquement, ont pu exprimer des tentations protectionnistes, qui ne font qu'exprimer cette crainte de free riding pour tenter de se réapproprier les bénéfices de leur plan de relance<sup>13</sup>. Cette insuffisance des politiques communautaires de relance a donc offert un terrain favorable au protectionnisme, y compris au niveau communautaire. Il est d'autant plus surprenant que les pays n'y aient finalement pas succombé.

---

<sup>12</sup> Cette logique se retrouve d'ailleurs assez largement dans les textes du GATT.

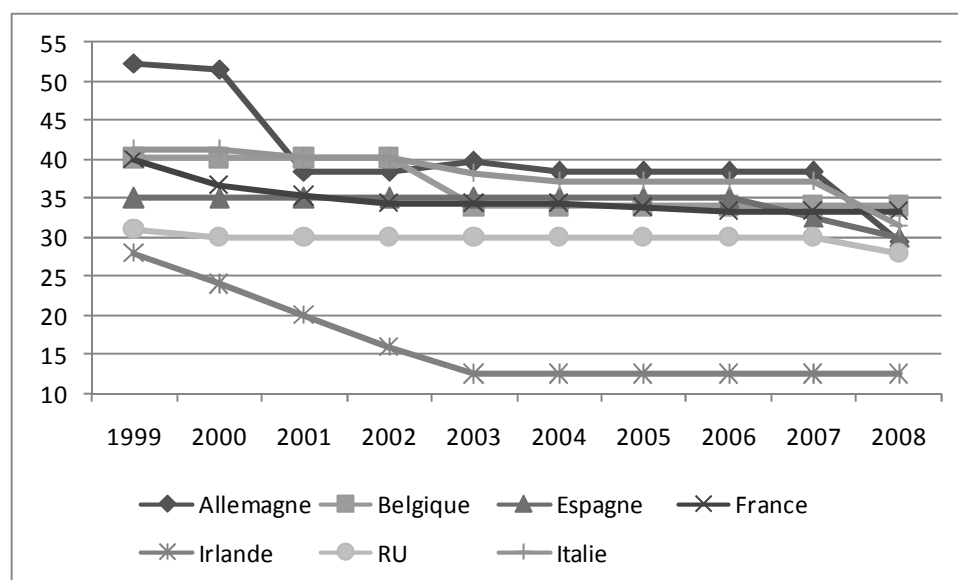
<sup>13</sup> Par exemple, la déclaration controversée de Nicolas Sarkozy « "Si on donne de l'argent aux industries automobiles pour se restructurer, ce n'est pas pour apprendre qu'une nouvelle usine va partir en Tchéquie ou ailleurs" (intervention télévisée du 5 février 2009)

## 2) La concurrence fiscale.

Cet exemple, de nature conjoncturelle, ne doit pas obérer des évolutions plus structurelles. Un grand pays peu ouvert est moins exposé au risque de moins-disant (race-to-the-bottom) qu'un petit pays très ouvert simplement parce que sa contrainte de compétitivité est moins forte. Le « moins-disant » fait référence à un jeu de type « dilemme du prisonnier » où un pays abaisse ses règles et ses normes ou retarde leur évolution, dès lors qu'elles pèsent sur la compétitivité des biens ou services échangeables. Il peut s'agir, par exemple, de l'application du droit du travail, de règles environnementales, de prélèvements fiscaux ou sociaux. Les autres pays sont d'autant plus incités à abaisser ces règles à leur tour et à propager ainsi cet abaissement, qu'ils sont en concurrence avec le pays initiateur. L'Union européenne a toujours hésité à jouer sur les deux tableaux contradictoires de la « concurrence des systèmes » qui laisse la plus grande liberté possible aux pays de fixer leurs règles quitte à encourager des politiques de « moins disant » et de la « convergence de systèmes », c'est-à-dire la fixation de règles communes pour l'éviter et rendre viable le marché unique. En matière fiscale, qui relève de l'unanimité, c'est le premier principe qui s'est imposé de fait conduisant à une évolution de la fiscalité plutôt défavorable aux facteurs « immobiliers » peu susceptibles de « voter avec leurs pieds » (travail peu qualifié, propriété foncière via la fiscalité locale) ou aux consommateurs (TVA).

Ainsi, par exemple, entre 1999 et 2008, le taux d'imposition sur les sociétés dans l'Union européenne à 15 est passée de 36% à 27% avec un certain phénomène de convergence puisque l'écart-type est lui-même passé de 6,25% à 4,9%.

Graphique 11 - Taux d'imposition sur les sociétés dans certains pays européens



Source KPMG : [www.kpmgtaxwatch.com/pub/intl/2008\\_Corporate\\_and\\_Indirect\\_Tax\\_Rate\\_Survey.pdf](http://www.kpmgtaxwatch.com/pub/intl/2008_Corporate_and_Indirect_Tax_Rate_Survey.pdf)

### 3) Quelle politique commerciale extérieure de l'Union ?

L'Union Européenne conserve une position de leadership dans la régulation commerciale internationale, même si elle doit la partager non seulement avec les Etats-Unis mais également avec des puissances émergentes.

L'Union européenne a défendu plus ou moins fermement un élargissement de la régulation commerciale aux investissements, à la concurrence, aux marchés publics, aux normes de travail et environnementales. Si ces thèmes peuvent être introduits dans traités commerciaux, la doctrine de la Commission, qui se distingue de la doctrine américaine, est néanmoins sur certains de ces thèmes de minorer leur dimension commerciale pour en faire davantage des vecteurs de coopération que des sources de conflits. Ainsi, dans les traités bilatéraux, la Commission se refuse à des sanctions commerciales à l'encontre de pays ne respectant pas les normes fondamentales de travail, tout en les prévoyant, néanmoins, dans le système généralisé de préférence<sup>14</sup>.

La période d'euphorie sur les vertus de la libéralisation des échanges, qui atteint son paroxysme dans les années 1980 et 1990 avec le ralliement à la libéralisation des échanges de pays émergents, en développement ou socialistes à forte tradition protectionniste (Chine, Inde, Brésil, Argentine, Europe de l'Est, etc.), s'est aujourd'hui tassée. Les récents sondages d'EUROBAROMETRE témoignent de ces réticences dans l'ensemble de l'Union Européenne, avec d'ailleurs de fortes disparités entre pays, la France apparaissant systématiquement parmi les pays les plus réticents. Si les Européens admettent assez bien les effets favorable de la mondialisation sur l'économie, ils en redoutent le caractère inégalitaire et, dans une moindre mesure, les risques qu'elle fait peser sur l'emploi. Ils admettent l'ouverture aux cultures étrangères et redoutent relativement peu, en moyenne, les conséquences négatives sur les cultures nationales. Ils restent sceptiques sur le caractère pacificateur de la mondialisation et expriment une confiance modérée à l'égard de la capacité de l'Union européenne de protéger les citoyens des effets néfastes de la mondialisation (Graphique 12) et appellent des régulations mondiales.

La mondialisation est un processus contradictoire et fragile. L'Union européenne perçoit certes que la légitimité même de la mondialisation commerciale exige de donner un sens à cette mondialisation qui aille au-delà de ses gains strictement économiques, bien perçus par les citoyens mais insuffisants pour lever les inquiétudes. Elle peine, néanmoins, à dégager et diffuser une doctrine qui aille au-delà des études d'impact<sup>15</sup> et d'une meilleure communication avec la société civile.

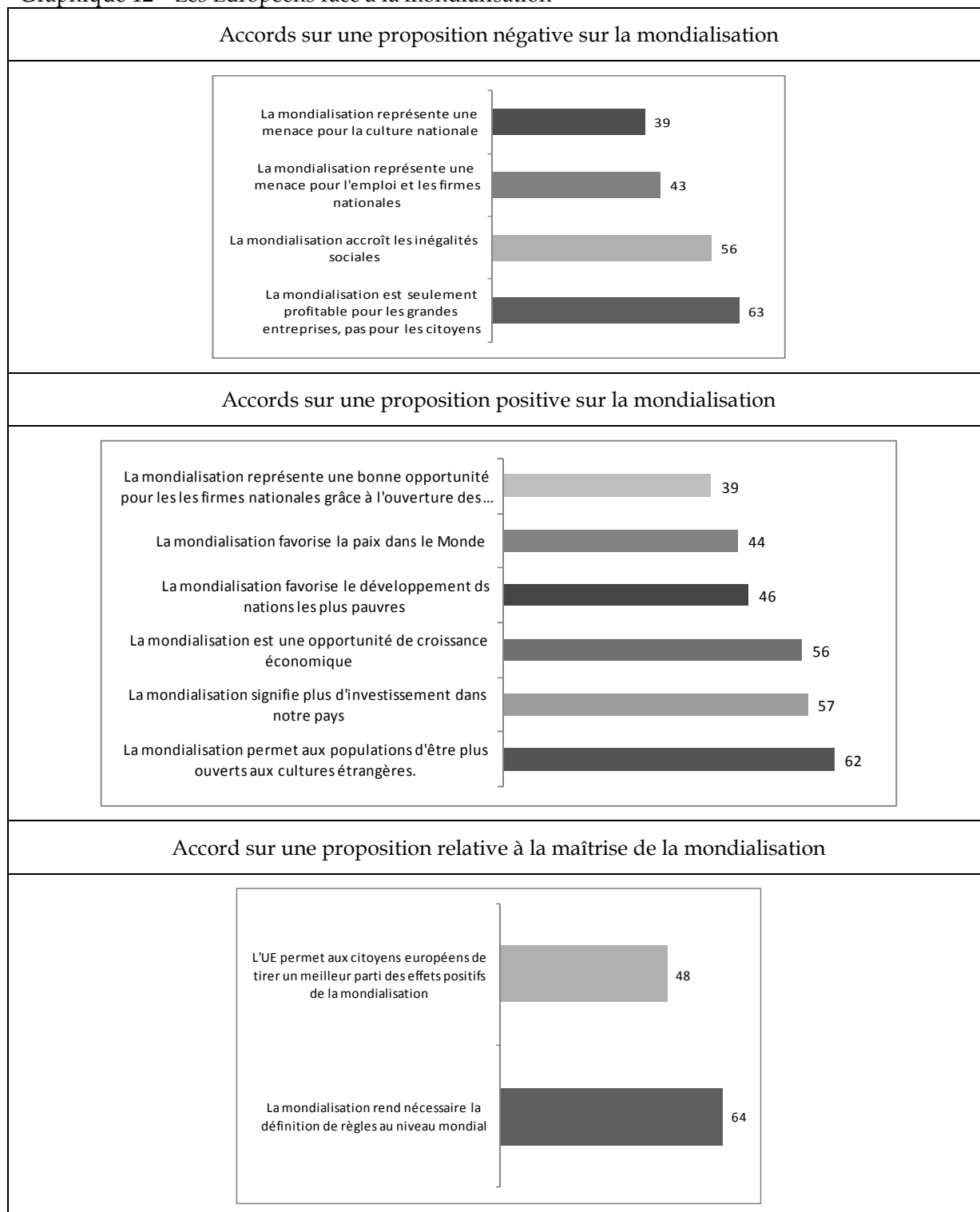
---

<sup>14</sup> Jean-Marc Siroën (sous la dir.) , 2008, « The Use, Scope and Effectiveness of Labour and Social Provisions and Sustainable Development Aspects in Bilateral and Regional Free Trade Agreements », Rapport pour la Commission Européenne, DG Emploi.

<sup>15</sup> Simultanément aux négociations de nouveaux traités commerciaux, la Commission commande des études d'impacts dénommées : Sustainability Impact Assessment (SIA)



Graphique 12 – Les Européens face à la mondialisation

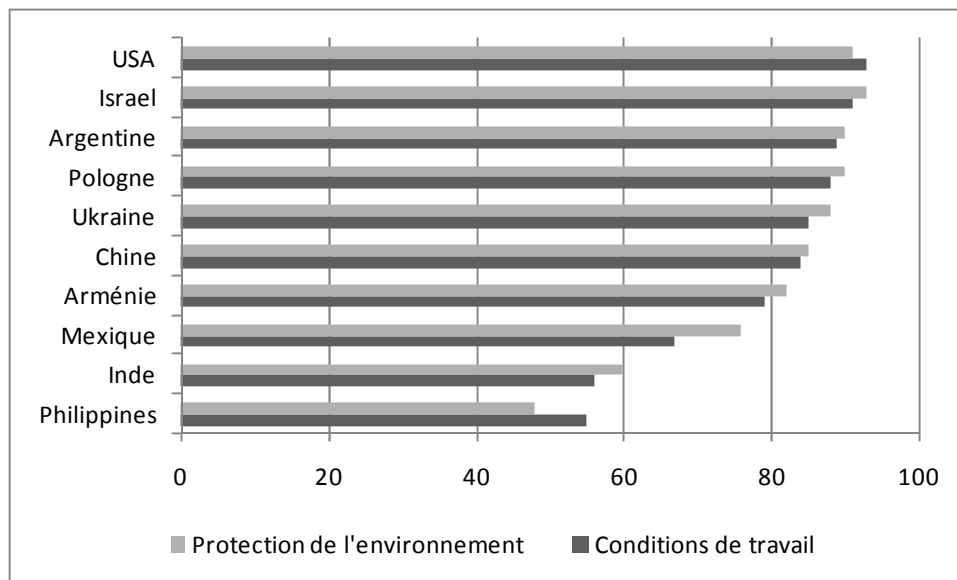


Enquête auprès des citoyens de l'UE27 : réponses « accords » parmi trois (« pas d'accord », « pas d'opinion »).

Source : EUROBAROMETER 69, The Europeans and globalisation, Commission Européenne, printemps 2008.

Par exemple, alors même que l'opinion publique mondiale est- aujourd'hui assez largement acquise à l'idée de lier les accords commerciaux à l'inclusion de normes minimales et relatives au travail et à l'environnement, y compris dans les pays où les gouvernements ont exprimé et continuent d'exprimer des réticences, l'Union Européenne restent encore relativement timide sur ces questions, même si elle s'est montrée plus explicite dans les accords récents (notamment le CARIFORUM).

Graphique 13 - L'opinion publique mondiale



Réponse à la question : Pensez-vous les parties des accords commerciaux internationaux devraient se voir imposer de maintenir des normes minimales pour....

Source : The Chicago Council on Global Affairs et World Public Opinion, « Trade and Labor and Environmental Standards », March 2007.

## V. Conclusion

L'Union européenne reste une grande puissance commerciale bénéficiant d'un statut de leader dans la régulation du commerce international. Si, comme l'a montré la confusion qui a entouré les plans de relance, elle ne tire pas suffisamment partie de son statut de « grand pays » relativement peu dépendant du reste du Monde, elle doit s'interroger sur son évolution plutôt que sur un protectionnisme qui la retarderait. L'Union Européenne pourrait utiliser son pouvoir de leadership pour promouvoir une mondialisation qui, sans être « alter » n'en serait pas moins attentive aux effets de l'ouverture au commerce mondial sur la promotion du travail décent et du développement durable ou sur le renforcement de la sécurité alimentaire.