

DOCUMENT DE TRAVAIL

# Libre-échange, protectionnisme : comment sortir d'un faux dilemme ?

**Raphaël WINTREBERT**

Docteur en sociologie,  
enseignant à l'université Paris-Descartes,  
chargé de recherche senior à la  
Fondation pour l'innovation politique

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b>	<b>3</b>
<b>I – MONDIALISATION, LIBÉRALISME, LIBRE-ÉCHANGE... DE QUOI PARLE-T-ON ?</b>	<b>3</b>
<b>II – UNE (RE)MISE EN CAUSE CROISSANTE DU LIBRE-ÉCHANGE ?</b>	<b>5</b>
Vers de nouveaux rapports de force politiques	5
Des opinions publiques ambivalentes	6
L'évolution des débats économiques	7
<b>III – POLITIQUES COMMERCIALES : UN BILAN IMPOSSIBLE ?</b>	<b>10</b>
Autant d'interprétations que d'analyses	10
Des gagnants et des perdants	11
<b>IV – LES DÉLOCALISATIONS : UN PHÉNOMÈNE TOUJOURS MAL CONNU</b>	<b>12</b>
Jusqu'où les pays à bas salaires concurrenceront-ils l'Occident ?	12
Une phase de transition salutaire	15
<b>V – LES CHOIX AMBIGUS DE L'UNION EUROPÉENNE</b>	<b>18</b>
Passé et avenir de la « préférence communautaire »	18
La délicate articulation entre commerce et normes	20
<b>VI – REPENSER LES MODALITÉS D'UN PROTECTIONNISME EUROPÉEN</b>	<b>21</b>
Le protectionnisme est un moyen et non une fin	22
Déterminer des « préférences » et des normes collectives	25
<b>CONCLUSION</b>	<b>27</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>30</b>

## LIBRE-ÉCHANGE, PROTECTIONNISME : COMMENT SORTIR D'UN FAUX DILEMME ?

Raphaël WINTREBERT

Docteur en sociologie,  
enseignant à l'université Paris-Descartes,  
chargé de recherche senior à la  
Fondation pour l'innovation politique

### INTRODUCTION

Dans un éditorial paru dans *Les Échos* en janvier dernier, Jean-Marc Vittori met en garde contre « la tentation du mur<sup>1</sup> ». Il ose une analogie entre les murs qui se construisent à Padoue ou aux États-Unis pour établir une frontière claire avec, respectivement des ghettos sociaux et le Mexique, et la possibilité de protéger des secteurs économiques. La comparaison n'est guère heureuse et ne vise qu'à accréditer l'idée d'un rejet global du « libéralisme ». Est-il pertinent d'assimiler aussi grossièrement libéralisme politique et protection économique ? Si l'expression « la tentation du mur » est commode, et sans doute politiquement efficace, elle obscurcit le débat plus qu'elle ne l'éclaire.

Tâchons d'aborder sereinement une question aussi fondamentale que complexe et refusons dès lors les stratégies d'intimidations et les accusations aussi absurdes que stériles. Autant les « libre-échangistes » ne sont ni réfractaires de façon dogmatique à une forme non réactualisée de la théorie ricardienne des avantages comparatifs, ni hostiles par définition à toute idée de régulation, autant les « protectionnistes » ne sont pas plus « isolationnistes » que « nationalistes », comme le sous-entend Jean-Marie Colombani dans un éditorial récent<sup>2</sup> ; ils réfléchissent à des modes de régulation et de protection variables suivant les pays et les produits importés. Ceci posé, on peut aborder les vrais enjeux et amorcer une réflexion proprement politique et non simplement économique : quels peuvent et doivent être la place et le rôle du politique – entendu à la fois comme mode d'intervention et comme acteur démocratiquement élu – en matière de politiques commerciales ?

Les « politiques commerciales » sont avant tout des politiques et ne sauraient donc être réduites à des enjeux techniques réservés aux experts. Ces questions étant aujourd'hui trop délaissées aux seules institutions internationales ou aux économistes professionnels, il est nécessaire de les inscrire au cœur de l'agenda politique des gouvernants. Dire cela ne présage en rien du contenu des politiques qui pourraient être mises en œuvre, mais exprime la nécessité d'exposer clairement les enjeux en vue d'une délibération politique rationnelle.

### I – MONDIALISATION, LIBÉRALISME, LIBRE-ÉCHANGE... DE QUOI PARLE-T-ON ?

La mondialisation est un terme fourre-tout qui s'est imposé dans les années 1980. Il exprime en réalité une idée globale – l'interdépendance croissante des économies et des cultures au niveau mondial – et trois processus distincts : l'abaissement progressif des barrières aux marchandises (biens et services), la dérégulation des marchés financiers et les bouleversements technologiques (communication, transports).

« Il n'y a donc pas une mais des mondialisations, qui néanmoins partagent toutes un même facteur commun : le développement de l'interdépendance au niveau mondial. Nous pourrions dès lors, non pas séparer, mais distinguer les différents aspects de cette interdépendance :

– aspects économiques : interdépendance croissante des économies, spécialisation et/ou fragmentation accrues dans la chaîne productive en fonction des avantages comparatifs, intensification et dématérialisation des échanges, libre circulation des capitaux ;

1. J.-M. Vittori, « La tentation du mur », *Les Échos*, 5 janvier 2007.  
2. J.-M. Colombani, « Changer », *Le Monde*, 7 mai 2007.

– aspects stratégiques : compétition croissante pour des ressources rares au premier rang desquelles les ressources énergétiques, mais aussi concurrence pour attirer les meilleurs spécialistes, montée en puissance de la Chine, démographie ;

– aspects sociaux : impact sur l'emploi et sur la segmentation des emplois, viabilité des modèles de protection sociale et de législation du travail, densification des flux migratoires ;

– aspects politiques : redistribution des pouvoirs entre les acteurs locaux et mondiaux, mise en question du rôle de l'État, émergence de nouveaux acteurs transnationaux (instances internationales, ONG...), démantèlement des frontières, résurgence de conflits locaux longtemps gelés ;

– aspects culturels : libre circulation des personnes, avènement de la culture médiatique et *infotainment*, Internet, diffusion mondiale de pratiques culturelles ;

– aspects structurels : modification des représentations de l'espace et du temps par le démantèlement des frontières, le développement des moyens de transport, le rapport à la mobilité, l'information en temps réel [...].

La mondialisation est bien une notion multidimensionnelle. Les enjeux qui lui sont associés sont plus globaux que ceux de la sphère économique, et rencontrent finalement le quotidien de chacun<sup>3</sup>. »

Tandis que la mondialisation est un *processus historique de développement*, le « libéralisme » est une *philosophie politique*. Celle-ci se décline en trois grandes dimensions : politique, économique, culturelle. Le libéralisme politique – entendu comme la primauté de l'État de droit, la préservation des droits et libertés fondamentales et l'acceptation du pluralisme démocratique – n'est contesté par personne au sein des sociétés développées. De la même manière, le libéralisme culturel renvoyant à la libéralisation des mœurs fait l'objet d'un relatif consensus<sup>4</sup>. Ce qui questionne en revanche davantage aujourd'hui c'est le libéralisme économique. On peut ainsi être un « libéral » au sens politique ou culturel et néanmoins être opposé au modèle économique libéral tel qu'il se développe actuellement. Le libre-échange, quant à lui, exprime une idée plus précise encore : il s'agit d'une *politique économique*

consistant à baisser les barrières douanières (tarifaires et non tarifaires) et à libéraliser (c'est-à-dire à mettre en concurrence) un maximum de secteurs d'activité<sup>5</sup>. Il est ainsi possible d'accepter la mondialisation et le libéralisme économique et de cependant vouloir limiter le libre-échange<sup>6</sup>.

Le libre-échange prévaut comme politique économique depuis plus d'un demi-siècle. Celle-ci consiste, on l'a dit, en la libre circulation des produits et des services au sein d'une même zone géographique par la suppression progressive des barrières douanières (droits et taxes) et plus généralement de tout ce qui peut entraver le commerce. Adoptée par un nombre grandissant de gouvernements, elle se manifeste par différents types d'accords internationaux : accords bilatéraux de réciprocité commerciale entre deux pays, création de zones de libre-échange (Union européenne, ALENA, MERCOSUR), accords multilatéraux négociés au niveau de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Conséquence : un accroissement spectaculaire des échanges internationaux depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale aussi bien en termes de volumes échangés qu'en termes de degré d'ouverture extérieure des économies nationales. L'accélération et l'intensification des flux transfrontaliers de biens, de services, d'investissements, de capitaux, d'informations et d'idées sont particulièrement nettes depuis les années 1980. En 1979, selon le Fonds monétaire international (FMI), les exportations mondiales de biens et de services pesaient à peine 12% du PIB mondial. À l'heure actuelle, elles en représentent 29%<sup>7</sup>.

C'est tout le système productif qui se trouve ainsi bouleversé. Après une première dissociation entre production et consommation grâce à la baisse des coûts de transport et des tarifs, nous assistons actuellement à une deuxième dissociation au sein même du processus de production : la chaîne de valeurs ajoutées peut être découpée en différentes tâches. Certains estiment dès lors que le commerce international devient un commerce de tâches plutôt que de biens<sup>8</sup>. Se mettent

3. P. Morand, « Mondialisation : changeons de posture », rapport du groupe de travail international sur la mondialisation pour le ministère du Commerce extérieur, avril 2007, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000317/0000.pdf>.

4. L. Bouvet, « Antilibéralisme(s) », *Raisons politiques*, n° 16, novembre 2004, p. 5-6.

5. On tend par ailleurs à confondre la libéralisation (mise en concurrence), la déréglementation (règles qui font qu'un service n'est pas une marchandise) et la privatisation (passage total ou partiel du capital public au privé).

6. H. el-Karoui, « Réponse au patron de la CGPME, qui confond libre-échange et mondialisation », 14 décembre 2006, <http://www.protectionnisme.eu/index.php?action=article&numero=23>.

7. V. Le Billon, « Déficit commercial : les racines du mal », *Les Échos*, 13 février 2006.

8. G. Grossman et E. Rossi-Hansberg, « The rise of offshoring: it's not wine for cloth anymore », juillet 2006, <http://www.kansascityfed.org/PUBLICAT/SYMPOS/2006/PDF/Grossman-Rossi-Hansberg.paper.0728.pdf>.

en place une réorganisation et une relocalisation de la production à l'échelle globale.

Mais, selon Patrick Artus, le système économique mondial est en équilibre précaire. D'un côté il est stable dans la mesure où il paraît auto-entretenu (en raison de taux d'intérêt bas qui permettent une croissance rapide du crédit aux États-Unis et en Europe, un maintien de l'excès de capacité de production et donc une inflation toujours réduite). De l'autre, « on sait qu'il n'est pas possible que cet équilibre persiste dans le long terme en raison, en particulier, de l'accumulation de dettes extérieures et domestiques qu'il implique<sup>9</sup> ». Si on ne connaît évidemment pas précisément le moment où la tendance va se retourner, beaucoup s'en inquiètent déjà et mettent en cause l'ensemble des modalités des échanges internationaux qui conduit, selon eux, à un développement économique fondamentalement inégalitaire (entre pays et au sein de chacun d'entre eux) et incapable de prendre en compte les défis sociaux et écologiques à venir.

Convaincu que la mondialisation va se poursuivre, Patrick Artus est par ailleurs persuadé que ses effets déstructurants seront de plus en plus visibles : « les émergents vont continuer à gagner des parts de marché; les effets négatifs de la globalisation sur l'emploi et la croissance ne seront plus cachés par les politiques expansionnistes de court terme; les effets de la globalisation sur les inégalités de revenus et sur la hausse de la part des profits dans le PIB vont se poursuivre; les tentatives d'acquisitions d'entreprises américaines et européennes par des entreprises des pays émergents vont se multiplier<sup>10</sup> ». Cette nouvelle donne économique, mais également géostratégique, provoque des remous et appelle une discussion approfondie sur les différentes politiques commerciales possibles.

## II – UNE (RE)MISE EN CAUSE CROISSANTE DU LIBRE-ÉCHANGE ?

### Vers de nouveaux rapports de force politiques

On assiste depuis quelques années à une critique de plus en plus forte du modèle de développement fondé sur le libre-échange généralisé. Les remises en cause les plus poussées proviennent actuellement de l'Amérique du Sud.

9. P. Artus, « Ça finira mal; mais quand et pourquoi? », Natixis, *Flash économie*, n° 10, 10 janvier 2007, p. 1, <http://gesd.free.fr/cdc710.pdf>.

10. P. Artus, « 2007 : la montée des effets, vrais et perçus, de la mondialisation », Natixis, *Flash économie*, n° 48, 6 février 2007.

Le 30 avril 2007, la Bolivie, le Venezuela et le Nicaragua décident de rompre avec le FMI et la Banque mondiale et annoncent la création d'une nouvelle architecture financière avec le Banco del Sur<sup>11</sup>. Ils aspirent à sortir de l'emprise du dollar à travers la création d'une monnaie unique qui soit l'expression financière de l'Union Sudamericana (UNASUR) récemment créée<sup>12</sup>. Les conséquences sont également commerciales puisque les pays adhérents à l'ALBA (Alternative bolivarienne pour l'Amérique latine et les Caraïbes) adoptent un modèle de traité de commerce nouveau – le Traité de commerce des peuples (TCP) – dans lequel l'échange commercial a pour fonction de répondre à la complémentarité des besoins et a pour finalité de contribuer à l'intégration des peuples au sein de l'UNASUR. La Banque du Sud sera notamment chargée de mettre en application les traités internationaux portant sur les droits humains, sociaux et culturels<sup>13</sup>.

Les rapports de force sont également en train de se modifier aux États-Unis. Le pays a subi, entre 2001 et 2003, une perte d'environ 3 millions d'emplois sur les 17 millions que comptait le secteur manufacturier. Le déficit commercial s'aggrave inexorablement, atteignant désormais 740 milliards de dollars par an, dont 233 milliards uniquement avec la Chine. Le gouvernement et les familles américaines n'arrivent à maintenir leur train de vie qu'au prix d'un endettement croissant. Ces différents facteurs (chômage dans certains secteurs<sup>14</sup>, endettement) suscitent depuis 2003 une forte réaction des populations pour, notamment, lutter contre les délocalisations et accorder la préférence aux entreprises locales dans les appels d'offres. Entre janvier 2003 et juin 2005, dans 46 des 50 États fédérés, les parlementaires locaux ont examiné au moins un projet de loi antidélocalisation :

11. L'idée d'une banque mondiale alternative avait déjà été esquissée en Asie lors de la crise financière de 1998.

12. Il y a aussi une volonté de créer un fonds monétaire de stabilisation. Il existe déjà un Fonds latino-américain de réserve, qui pourrait être adapté. Et si ce n'est pas possible, un nouveau fonds sera créé, son but étant de pouvoir faire face à des attaques spéculatives, à des chocs externes. Il s'agit là aussi de pouvoir se passer du FMI, mais avec une ambition supplémentaire : mettre en place une unité de compte qui pourrait un jour aboutir à une monnaie commune. Enfin, la nouvelle banque ne s'endettera pas sur le marché des capitaux. Son capital sera fourni par les pays membres qui y placeront une partie de leurs réserves internationales, mais aussi par des taxes du type « taxe Tobin ».

13. E. Toussaint et D. Millet, « Banque du Sud contre Banque mondiale », *Le Monde diplomatique*, juin 2007, p. 4.

14. Nombre d'économistes soulignent en revanche, comme nous le verrons plus loin, que ces pertes d'emplois ont été largement compensées par la création d'emplois dans d'autres secteurs. Il ne faut dès lors pas se contenter d'un bilan sectoriel des politiques commerciales.

divulgaration de l'emplacement géographique des centres d'appel, obligation d'informer l'État avant de délocaliser, restrictions réglementaires à l'envoi de données hors du territoire national, suppression des aides publiques, etc. Pour ce qui est des marchés publics, de nombreux États multiplient les clauses préférentielles concernant les firmes locales ou nationales. Certains (Maryland, Colorado) vont même plus loin en exigeant de leurs gouverneurs qu'ils soumettent à la Chambre et au Sénat locaux l'approbation des accords commerciaux internationaux (ALENA, OMC) signés par le gouvernement fédéral<sup>15</sup>. Les répercussions sont également électorales : sur les 14 sièges de sénateur à renouveler en 2006, 12 ont été gagnés par des démocrates opposés au libre-échange<sup>16</sup> ; sur les 62 nouveaux membres du Congrès, 48 sont démocrates et la moitié de ceux-ci a critiqué l'Accord de libre-échange de l'Amérique centrale (ALEAC) pendant leur campagne électorale ; enfin, une vingtaine des nouveaux élus a fait campagne sur le thème de l'inclusion de clauses sociales et environnementales dans les accords commerciaux. La Chine est désormais l'objet de toutes les questions et de toutes les craintes, à tel point que *The Economist* n'hésite pas à titrer : « America's fear of China » (17 mai 2007). Dans un tel contexte, le renouvellement du mandat de négociation – « *fast track*<sup>17</sup> » – du président Bush pour clore les négociations à l'OMC paraît bien compromis.

Comme beaucoup d'observateurs l'ont noté, « l'humeur est plutôt au protectionnisme<sup>18</sup> ». Aux États-Unis mais pas seulement. Après une quinzaine d'années de libéralisation de son économie, l'État russe y intervient par exemple de nouveau de façon importante. « À la mi-2003, on estimait que l'État russe ne contrôlait que 20 % de la propriété dans le secteur industriel. Cette part est en constante augmentation. Déjà, les actions détenues par l'État dépassent 35 % de la capitalisation boursière en Russie et des entreprises représentent 34 % du chiffre d'affaires et 21 % de l'emploi

dans l'industrie [...]. À l'échéance 2010, l'État russe pourrait contrôler directement ou indirectement entre 45 % et 50 % de l'industrie<sup>19</sup>. » Quant à la Chine ou l'Inde, on sait qu'elles n'hésitent pas à maintenir de fortes barrières aux biens et services provenant de l'étranger.

### Des opinions publiques ambivalentes

Qu'en pensent les opinions publiques ? Des sondages effectués en 2003 par Pew et en 2004 par le German Marshall Fund indiquent que plus de 80 % des personnes interrogées établissent une nette distinction entre un commerce plus libre, concept positif à leurs yeux, et la mondialisation, qu'elles redoutent parfois. Une étude plus récente mesure le degré d'acceptabilité de la « globalisation » (entendue comme l'interdépendance croissante des économies mondiales) des populations de 14 pays (dont la Chine, l'Inde, les États-Unis, la France, la Russie, le Mexique et l'Argentine)<sup>20</sup>. Les conclusions sont ambivalentes puisque les opinions publiques semblent apprécier le commerce international mais souhaitent simultanément davantage de protection, aussi bien en matière de sécurité de l'emploi qu'en matière d'environnement. Les pays les plus méfiants à l'égard de la globalisation sont le Mexique (41 % des personnes interrogées considèrent que c'est plutôt une bonne chose, contre 22 % qui estiment le contraire), la Russie (41 % contre 24 %) et... la France (51 % contre 42 %). Les Français sont au final, avec les Américains, les plus sceptiques quant aux bénéfices liés au commerce international<sup>21</sup>. Plus de la moitié des Français et près d'un tiers des Américains ne souhaitent pas une plus grande libéralisation du commerce, tandis que dans les autres pays transatlantiques près de 75 % y sont favorables<sup>22</sup>. Lorsque l'on demande aux Français si la mondialisation est une menace pour l'emploi, ils sont 73 % à répondre « oui »<sup>23</sup>.

15. J. Duval, « L'Amérique, ses règles, ses protections », *La Lettre de BRN*, n° 16, 7 novembre 2005. Cité par B. Cassen, « Marchandages sur la marchandisation », *Le Monde diplomatique*, décembre 2005.

16. Z. Laïdi, « It's the trade stupid...! », *Telos*, 27 novembre 2006, [http://www.telos-eu.com/2006/11/its\\_the\\_trade\\_stupid.php#more](http://www.telos-eu.com/2006/11/its_the_trade_stupid.php#more).

17. « En juillet expire en effet aux États-Unis le "fast track". Avec ce dispositif, le Congrès américain confie au Président le pouvoir de négocier un accord commercial qui doit ensuite être ratifié en bloc ou rejeté. Passé cette échéance, le Congrès retrouve son droit d'amendement, qui condamne en pratique l'adoption d'un texte d'une telle ampleur », in J.-M. Vittori, « L'OMC, la ligne droite et l'impasse », *Les Échos*, 9 janvier 2007.

18. « L'OMC joue sa crédibilité », *Les Échos*, 8 janvier 2007.

19. J. Sapir, « Quel bilan économique pour les années Poutine en Russie ? », EHESS, document de travail, mars 2007.

20. The Chicago Council on Global Affairs, *World Public Opinion*. org, « World public favors globalization and trade but wants to protect environment and jobs », avril 2007, [http://www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/apr07/CCGA+GlobTrade\\_article.pdf](http://www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/apr07/CCGA+GlobTrade_article.pdf).

21. On remarque par ailleurs que les avis semblent très tranchés en France, très peu de personnes (7 % seulement) ayant refusé de répondre.

22. The German Marshall Fund, *Perspectives on Trade and Poverty Reduction: A Survey of Public Opinion*, avril 2007, [http://www.gmfus.org/doc/GMF\\_TradeSurvey%202006.pdf](http://www.gmfus.org/doc/GMF_TradeSurvey%202006.pdf).

23. Sondage réalisé par la SOFRES en février 2005. Cité par P. Auer, G. Besse et D. Méda (dir.), *Offshoring and the Internationalization of Employment: A Challenge for Fair Globalization?*, Organisation internationale du travail, 2005, p. V, <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/anneco6.pdf>. Pour une discussion approfondie du rapport

Le commerce international est-il :	Bon (en %)	Mauvais (en %)
pour l'économie française ?	64 (54)	34
pour les entreprises françaises ?	55 (52)	43
pour le bien-être individuel ?	Les avis (positifs comme négatifs) semblent très tranchés sur la question, avec cependant une majorité de personnes estimant l'influence du commerce international positive.	
pour les consommateurs ?	61 (70)	38
pour son propre niveau de vie ?	50	44
pour le travail ?		
- en matière de sécurité de l'emploi		80 (67)
- en matière de création d'emploi		73 (60)
pour l'environnement ?	29 (45)	66 (49)

Entre parenthèses, le pourcentage équivalent pour les États-Unis  
(The Chicago Council on Global Affairs & World Public Opinion.org, *ibid.*)

Tout comme aux États-Unis, la classe politique française commence à prendre en compte ces messages. « Notre classe politique n'a jamais été adepte du libre-échange. Toutefois, l'engagement européen et les règles multilatérales faisaient office de surmoi. À gauche, mais aussi à droite, la victoire du non au référendum a fait sauter le tabou européen et avivé la recherche de réponses nationales. Quant aux digues multilatérales, elles viennent de céder avec la mise en sommeil des négociations à l'OMC et l'évolution américaine<sup>24</sup>. » Le 8 juin 2005, dans un discours de politique générale, Dominique de Villepin a employé l'expression de « préférence européenne », celle-ci étant le résultat d'une négociation entre les députés de la majorité. Patrick Ollier (UMP), alors président de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, estimait ainsi que « dans nos échanges, il faut établir des règles qui permettent de privilégier l'échelon européen plutôt que les pays tiers. Les Européens doivent soutenir mutuellement leur croissance en exerçant chaque fois que cela est possible une préférence communautaire<sup>25</sup> ». Le Parti socialiste n'est pas en reste, qui demandait, le 1<sup>er</sup> juillet 2006, un « renforcement du tarif extérieur commun ». D'anciens premiers ministres comme Jean-Pierre Raffarin – interrogé le 5 février 2007 au cours de l'émission de i-Télé, France Inter et *Le Monde* – ou Laurent Fabius se sont eux déclarés favorables

à une souveraineté économique européenne<sup>26</sup>. Quant aux deux principaux candidats à l'élection présidentielle de 2007 – Ségolène Royal et Nicolas Sarkozy –, ils ont évoqué à de nombreuses reprises lors de la campagne les nécessaires « protections » des industries et des salariés et le rôle que devait jouer l'Union européenne en ce sens : « Je crois aux vertus de la concurrence mais je ne crois pas que la concurrence soit une religion, ni qu'elle soit efficace en toutes circonstances. Je crois que trop de concurrence tue la concurrence comme trop d'impôt tue l'impôt. Au minimum je veux une concurrence loyale. Je crois aux avantages du libre-échange mais un libre-échange maîtrisé, régulé, où l'État intervient pour compenser les dumpings monétaires, sociaux ou écologiques<sup>27</sup>. »

### L'évolution des débats économiques

Évoquant une « tentation » française, la journaliste Laurence Caramel affirmait en juin 2005 que « la "préférence européenne" de Dominique de Villepin, avant même d'avoir été testée à Bruxelles, provoque déjà, en France, une ligne de partage entre les politiques et les économistes<sup>28</sup> ». Or cette dichotomie n'est pas aussi nette qu'elle n'y paraît.

Rappelons que le débat entre partisans et adversaires du libre-échange est récurrent, et souvent vif, depuis le XIX<sup>e</sup> siècle. L'historiographie économique est elle-même un champ de controverses<sup>29</sup> tant elle donne des arguments pour discréditer la

qu'entretiennent les Européens à la mondialisation, voir E. Fabry (dir.), *Les Européens face à la mondialisation*, Fondation pour l'innovation politique, étude, mars 2007, [http://www.fondapol.org/v2/pdf/Etude\\_Mondialisation.pdf](http://www.fondapol.org/v2/pdf/Etude_Mondialisation.pdf).

24. P. Artus, É. Cohen, J. Pisani-Ferry, « L'air du protectionnisme électoral », *Le Monde*, 6 décembre 2006.

25. Cité par L. Caramel, « La "préférence européenne" en part de la mondialisation », *Le Monde*, 14 juin 2005.

26. L. Fabius, « Pour une Europe des trois cercles », *Les Échos*, 17 janvier 2007.

27. Discours de Nicolas Sarkozy lors d'un meeting à Strasbourg, le 21 février 2007.

28. L. Caramel, *op. cit.*

29. P. Bairoch, *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*, La Découverte, Paris, 1999.

position adverse. Certains économistes estiment ainsi que quand les pays actuellement développés étaient encore en développement, ils n'ont mené pratiquement aucune des politiques qu'ils préconisent aujourd'hui. L'économiste coréen de l'université de Cambridge Ha-Joon Chang a par exemple montré que les puissances économiques, États-Unis en tête, se sont construites à l'abri de barrières hautement protectionnistes<sup>30</sup>.

### Du protectionnisme au libre-échange : l'évolution stratégique des États-Unis

« Entre les années 1830 et la fin de la Seconde Guerre mondiale, les droits de douane moyens des États-Unis sur les importations de produits industriels furent parmi les plus élevés du monde. Si l'on ajoute que ce pays bénéficiait déjà d'un haut degré de protection "naturelle" en raison du coût des transports jusqu'aux années 1870, on peut dire que les industries américaines furent littéralement les plus protégées du monde jusqu'en 1945. La loi Smoot-Hawley de 1930 sur les nouveaux tarifs douaniers n'accrut qu'à la marge le niveau de protectionnisme de l'économie. Le tarif douanier moyen sur les produits industriels en résultant était de 48 %, ce qui en faisait un taux élevé, mais toujours dans la fourchette des tarifs douaniers moyens depuis la guerre de Sécession. C'est seulement par rapport au bref intermède "libéral" de 1913 à 1929 que le tarif de 1930 peut être considéré comme un renforcement du protectionnisme, alors que le tarif moyen fut seulement augmenté de 11 %, passant de 37 % à 48 %. [...] »

Si les protections tarifaires constituèrent un ingrédient crucial des stratégies de développement de nombreux pays, elles n'en furent pas pour autant la seule composante, ni nécessairement la plus importante. De nombreux autres outils ont été utilisés à cet effet : subventions aux exportations, allègement de droits de douane pour les importations nécessaires aux exportations, octroi de monopoles, cartels, crédits sur mesure, planification des investissements et des flux de main-d'œuvre, soutien à

la recherche et développement, promotion d'institutions favorisant le partenariat public-privé, etc. [...]

Ulysses Grant, héros de la guerre de Sécession et président des États-Unis de 1869 à 1877, avait anticipé cette évolution : « Pendant des siècles, l'Angleterre s'est appuyée sur la protection, l'a pratiquée jusqu'à ses plus extrêmes limites, et en a obtenu des résultats satisfaisants. Après deux siècles, elle a jugé commode d'adopter le libre-échange, car elle pense que la protection n'a plus rien à lui offrir. Eh bien, Messieurs, la connaissance que j'ai de notre pays me conduit à penser que, dans moins de deux cents ans, lorsque l'Amérique aura tiré de la protection tout ce qu'elle a à offrir, elle adoptera aussi le libre-échange. » (J. Garraty et M. Carnes, *The American Nation. A History of the United States*, 10<sup>e</sup> édition, Addison Wesley Longman, New York, 2000) »<sup>31</sup>

Keynes lui-même a, en son temps, discuté des conséquences du libre-échange. S'il n'a pas remis en cause sa vertu économique d'un point de vue théorique, il s'est inquiété de ses effets sociaux pour finalement défendre une forme d'autosuffisance : « J'ai de la sympathie pour ceux qui veulent minimiser plutôt que maximiser l'imbrication économique entre les nations. Les idées, la connaissance, l'art, l'hospitalité, les voyages : autant de choses qui sont, par nature, internationales. Mais que les marchandises soient de fabrication nationale chaque fois que c'est possible et commode<sup>32</sup>. » Ses propos sont ainsi repris par les tenants d'un protectionnisme européen qui cherchent à légitimer leurs positions : Keynes « y voit aussi un obstacle à l'émergence de la nécessaire diversification des trajectoires au sein du capitalisme. Car Keynes ne parle pas au nom d'une Révolution anticapitaliste. Il se veut au contraire le défenseur des valeurs d'une société ouverte et pluraliste. [...] Il est clair qu'il ne voit pas d'autres avenir que le chaos, la dictature et la guerre dans la poursuite du libre-échange. Celui-ci conduit à n'accepter comme valeurs que celles de la finance. Son refus du libre-échange est aussi le refus d'une tendance visant à tout réduire au statut de marchandise, processus dans lequel il voit la destruction finale de la culture humaniste occidentale<sup>33</sup> ».

30. H.-J. Chang, *Kicking Away the Ladder*, Anthem Press, Londres, 2002. Le titre de l'ouvrage est une référence à l'économiste allemand du XIX<sup>e</sup> siècle Friedrich List. Ce dernier démontra déjà à l'époque que les injonctions britanniques en faveur du libre-échange faisaient penser à celui qui, parvenu au sommet d'un édifice, renvoie l'échelle à terre d'un coup de pied afin d'empêcher les autres de le rejoindre (« *kicking away the ladder* »). La véritable justification théorique provient initialement d'Alexander Hamilton, premier secrétaire au Trésor de l'histoire du pays (de 1789 à 1795), et de l'économiste Daniel Raymond (*Thoughts on Political Economy*, Fielding Lucas Jr., Baltimore, 1820).

31. H.-J. Chang, « Du protectionnisme au libre-échangisme, une conversion opportuniste », *Le Monde diplomatique*, juin 2003, <http://www.monde-diplomatique.fr/2003/06/CHANG/10189>.

32. Cité par H. E. Daly, « The perils of free trade », *Scientific American*, novembre 1993.

33. J. Sapir, « Retour sur le futur. Le protectionnisme est-il notre avenir ? Actualité du texte de J.M. Keynes *National Self-Sufficiency* (1933) », <http://www.prospectives.info/Retour>



Plus récemment, Maurice Allais, prix Nobel d'économie en 1988, estimait que « la libéralisation totale des échanges à l'échelle mondiale, objectif affirmé de l'Organisation mondiale du commerce, doit être considérée à la fois comme irréalisable, comme nuisible, et comme non souhaitable. Elle n'est possible, elle n'est avantageuse, elle n'est souhaitable que dans le cadre d'ensembles régionaux économiquement et politiquement associés, groupant des pays de développement économique comparable, chaque association régionale se protégeant raisonnablement vis-à-vis des autres<sup>34</sup> ».

Le débat se développe également, quoique sous des formes différentes, aux États-Unis. Le prix Nobel d'économie (1970) Paul Samuelson, pourtant partisan du libre-échange, a récemment avancé que dans l'étude des échanges sino-américains « les gains [pour les États-Unis] liés au commerce international ne sont pas nécessairement supérieurs aux pertes<sup>35</sup> ». À sa suite, Paul Krugman a stigmatisé le président Bush coupable selon lui de ne pas percevoir les effets de la « concurrence indienne<sup>36</sup> ». Si ces derniers ne prônent pas explicitement des mesures protectionnistes (dont rien ne garantit selon eux qu'elles permettraient de réduire la croissance des pays émergents), ils interrogent en revanche l'axiome fondamental des politiques de libre-échange : la théorie des avantages comparatifs théorisée par Ricardo au XVIII<sup>e</sup> siècle. Il existerait trois raisons fortes pour lesquelles les modèles théoriques usuels de spécialisation internationale pourraient ne pas s'appliquer aujourd'hui à la Chine : « La loi du prix unique ne tient pas ; les prix relatifs ne jouent pas leur rôle normal ; il n'y a pas plein-emploi. [...] Il n'y a pas rareté globale de l'emploi, ce qui implique que la décision d'allocation de l'emploi à l'endroit (dans les secteurs) où il est le plus efficace, qui est à la base du processus de spécialisation internationale, ne se pose pas<sup>37</sup>. » S'il est certain que les nouvelles théories

du commerce international ont intégré depuis longtemps les effets de taille des pays et les phénomènes de concurrence imparfaite<sup>38</sup>, il n'en reste pas moins que les pays développés risquent d'être directement concurrencés, dans quasiment tous les secteurs économiques, par une masse de travailleurs chinois de plus en plus qualifiés et dont les salaires sont infiniment moindres.

Un nombre croissant d'économistes exprime ce type de critiques ou de réserves au sein même des différentes institutions internationales. Selon un rapport du BIT, la mondialisation échoue à créer de nouveaux emplois de qualité et à réduire la pauvreté<sup>39</sup>. La CNUCED estime dans son rapport annuel que les politiques orthodoxes de la Banque mondiale et du FMI ont été « contre-productives ». Cette agence de l'ONU prône ainsi une protection des entreprises en « recourant avec circonspection aux subventions et aux droits de douanes<sup>40</sup> », une politique du taux de change bas, une politique des revenus dirigiste et un filtrage des investissements étrangers<sup>41</sup>. L'OCDE, qui prône d'habitude la libre action des marchés, reconnaît dans sa récente livraison qu'« il revient aux politiques de maximiser les gains de la mondialisation<sup>42</sup> » et valorise les politiques budgétaires<sup>43</sup>. Même la Banque mondiale est en passe de revenir sur le consensus de Washington, qui guidait jusque-là ses recommandations, en valorisant « la puissance de l'agriculture pour le développement<sup>44</sup> » et consacrant les États comme des agents économiques indispensables<sup>45</sup>. Joseph Stiglitz, prix Nobel d'économie et ancien vice-président de la Banque mondiale observe même une remise en cause du consensus de Washington qui structurait les politiques économiques des pays développés depuis la fin des années 1980<sup>46</sup>.

38. P. Martin, « Le protectionnisme masque l'impuissance du politique », *Libération*, 8 janvier 2007.

39. BIT, communiqué de presse, 9 décembre 2005, <http://www.ilo.org/public/french/bureau/inf/pr/-2005/48.htm>.

40. CNUCED, rapport annuel, 31 août 2005.

41. M. Day, « Développement : la CNUCED vante les mérites du "modèle chinois" », *Le Monde*, 2 septembre 2006.

42. Cité par E. Le Boucher, « M. Sarkozy et la mondialisation », *Le Monde*, 27 mai 2007.

43. J.-P. Cotis, « Avancer sur la voie du rééquilibrage », OCDE, *Perspectives économiques*, n° 80, 24 mai 2007, <http://www.oecd.org/dataoecd/1/28/20332773.pdf>.

44. Version provisoire du *World Development Report 2008*, cité par M. Auzanneau, « La Banque mondiale en passe de réhabiliter le rôle de l'État », *Le Monde*, 20 avril 2007.

45. Son rapport publié en 2005 ressemblait déjà à un mea culpa, symbolisant un véritable désaveu de sa politique antérieure : Banque mondiale, *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, 2005.

46. J. Stiglitz, « The post Washington consensus consensus », The Initiative for Policy Dialogue, document de travail, novembre

vers-le-futur-le-protectionnisme-est-il-notre-avenir\_a108.html?PHPSESSID=c665c19bae27cc3c5c6d94149278b6b3.

34. [http://www.observatoiredeleurope.com/La-preference-europeenne-relancee-par-le-Prix-nobel-d-eco-nomie-Maurice-Allais\\_a354.html](http://www.observatoiredeleurope.com/La-preference-europeenne-relancee-par-le-Prix-nobel-d-eco-nomie-Maurice-Allais_a354.html). Voir également M. Allais, « L'éclatante faillite du nouveau credo », *Le Figaro*, 27 décembre 1999.

35. « Why Ricardo and Mill rebut and confirm arguments of mainstream economists supporting globalization », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 18, n° 3, 2004.

36. Cité par L. Fontagné, « OMC : en cas d'échec, y a-t-il un plan B ? », *Le Figaro économie*, 21 mars 2006, [http://www.telos-eu.com/fr/article/omc\\_en\\_cas\\_d\\_echec\\_y\\_a\\_t\\_il\\_un\\_plan\\_b](http://www.telos-eu.com/fr/article/omc_en_cas_d_echec_y_a_t_il_un_plan_b).

37. P. Artus, « La Chine et la théorie du commerce international », Ixis Corporate & Investment Bank, *Flash*, n° 193, 2005, p. 8.

Il ne faudrait pas pour autant croire que la pensée économique dominante aurait changé de paradigme. Une écrasante majorité des économistes au niveau mondial considèrent que le libre-échange est le facteur déterminant de la croissance et qu'il est nécessaire de limiter au maximum tous les obstacles aux échanges de biens, de services et de capitaux. De fait des acteurs et des instances aussi diverses que Wall Street<sup>47</sup>, le patronat européen (UNICE), l'OMC ou l'Union européenne affirment que seule une ouverture au commerce mondial permettra de produire de la richesse, donc de créer des emplois, donc de contribuer au bien-être des populations.

### III – POLITIQUES COMMERCIALES : UN BILAN IMPOSSIBLE ?

#### Autant d'interprétations que d'analyses

Peut-on faire un bilan exhaustif des politiques de libre-échange depuis plus d'un siècle<sup>48</sup> ? Peut-on évaluer précisément les effets de la montée en puissance des pays émergents dans les prochaines décennies ? Pour ce faire, il faudrait idéalement pouvoir évaluer l'impact de la libéralisation du commerce sur la croissance (en termes de PIB), puis l'impact de la croissance sur le développement, et enfin sur le « bien-être » des populations. Or plus on s'éloigne des indicateurs strictement économiques, plus il est difficile et périlleux de se prononcer sur les bienfaits et les méfaits du libre-échange<sup>49</sup>.

Une étude du Bureau international du travail (BIT) de 2005 indique par exemple qu'il y a de

moins en moins de corrélation entre croissance de l'économie et emplois de bonne qualité<sup>50</sup>. Patrick Messerlin estime lui que si l'on peut considérer qu'il existe des « gains globaux pour l'ensemble des pays<sup>51</sup> », certains pays peuvent être déficitaires à certaines périodes. Il ajoute qu'il est par ailleurs presque impossible d'avoir une vision précise sur les effets intérieurs aux pays dans la mesure où les différents modèles de simulation n'intègrent pas, ou peu, les structures sociales, très variées, de ceux-ci. En 1999, le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) affirmait déjà que « l'ouverture est aujourd'hui perçue comme la seule solution soutenable pour favoriser le développement. Or, en dépit du consensus "officiel" (dit de Washington) sur les vertus de l'ouverture, les études empiriques ne permettent pas de dégager un impact positif indiscutable d'une libéralisation accrue des échanges de biens et de services sur la croissance<sup>52</sup> ». Ces difficultés redoublent dès lors qu'il s'agit de modéliser les résultats escomptés de telle ou telle politique : certains estiment par exemple que les négociations de Doha en cours permettraient (si elles aboutissaient) des gains globaux très modestes du revenu mondial de l'ordre de 40 à 60 milliards de dollars, soit 0,2% du PIB mondial<sup>53</sup>, tandis que d'autres évaluent cet accroissement entre 290 et 520 milliards de dollars<sup>54</sup>...

Dans de telles conditions, chacun tire dans la masse de données disponibles celles qui confortent ses intimes convictions. Pour les uns, les pays en développement (notamment l'Inde et la Chine) sont les premiers bénéficiaires de la libéralisation des échanges : 350 millions de personnes seraient ainsi sorties de la pauvreté<sup>55</sup>. Pour d'autres, les pays développés y gagnent également puisque les consommateurs ont vu leur pouvoir d'achat augmenter grâce à une baisse des prix liée aux importations. Pour d'autres enfin, la

2004, [http://www.gsb.columbia.edu/ipd/pub/Stiglitz\\_PWCC\\_English1.pdf](http://www.gsb.columbia.edu/ipd/pub/Stiglitz_PWCC_English1.pdf).

47. « Wall Street en pleine campagne électorale », *Les Échos*, 29 mars 2007.

48. Pour un aperçu des débats actuels, voir L. Abdelmalki et R. Sandretto, « Débats autour de l'économie internationale. Les effets contrastés de la libéralisation des échanges », *Les Cahiers français*, n° 325, mars-avril 2005, p. 73-78.

49. Le premier problème tient bien entendu à la difficulté de modéliser les innombrables paramètres des échanges internationaux. Il existe trois modèles d'analyse réputés : le « Global Trade Analysis Project » (GTAP) élaboré par le département d'économie agricole de l'université de Purdue (États-Unis), le « Linkage Model » est développé par la Banque mondiale ; « MIRAGE » est un modèle mis en place par le CEPII (<http://www.cepii.fr/francgraph/modeles/mirage.htm>). En fonction des hypothèses retenues, ils obtiennent des résultats parfois sensiblement différents laissant dès lors possibles des interprétations contradictoires. D'où une remise en cause des indicateurs même de richesse. Voir J. Gadrey et F. Jany-Catrice, *Les Nouveaux Indicateurs de richesse*, La Découverte, Paris, coll. « Repères », 2005 ; R. Wintrebert, « Mesurer le bonheur : quels indicateurs pour la France ? », Fondation pour l'innovation politique, document de travail, avril 2007.

50. Une étude du BIT de 2005 montre même que pour chaque point de pourcentage de croissance du PIB supplémentaire, l'emploi global ne progresse que de 0,3 point de pourcentage entre 1999 et 2003, soit une baisse de 0,38 point de pourcentage par rapport à la période 1995-1999. Voir BIT, « La mondialisation échoue à créer de nouveaux emplois de qualité et à réduire la pauvreté », communiqué de presse, 9 décembre 2005, <http://www.ilo.org/public/french/bureau/inf/pr/2005/48.htm>.

51. Entretien avec Patrick Messerlin réalisé le 18 mai 2007.

52. « Quel cadre pour l'ouverture ? », *La Lettre du CEPII*, n° 181, juillet-août 1999, <http://www.cepii.fr/francgraph/publications/lettre/pdf/1999/let181.pdf>.

53. S. Polaski (dir.), *Winners et Losers: Impact of the Doha Round on Developing Countries*, Carnegie Endowment for International Peace, 2006.

54. Banque mondiale, *Global Economic Prospects 2004: Realizing the Development Promise of the Doha Agenda*, 2002.

55. P. Morand, *op. cit.*

libéralisation imposée et soudaine a déstructuré aussi bien les économies locales (en Afrique ou en Amérique du Sud notamment) que les emplois dans les pays développés<sup>56</sup>. Joseph Stiglitz est, lui, plus catégorique encore : « Aujourd'hui, la mondialisation, ça ne marche pas. Ça ne marche pas pour les pauvres du monde. Ça ne marche pas pour l'environnement. Ça ne marche pas pour la stabilité de l'économie mondiale<sup>57</sup>. »

Un rapport récent établi conjointement par un membre du BIT et par un membre de l'OMC témoigne des précautions nécessaires lorsque l'on cherche à faire un bilan honnête du commerce international en matière d'emploi : « Il n'y a pas de généralisations simples possibles sur les liens entre le commerce et l'emploi [...]. L'aperçu général qu'on a tenté de présenter ici donne à penser que la mondialisation peut être une bonne chose pour la plupart des travailleurs, aussi bien dans les pays industrialisés que dans les pays en développement, à condition que des politiques économiques appropriées soient en place. Mais elle n'est pas nécessairement une bonne chose pour tous les travailleurs, et son incidence sur la répartition des revenus ne devrait pas être ignorée<sup>58</sup>. » Il existe, disent les auteurs, un arbitrage inévitable entre l'efficacité et la sécurité, mais le choix ne doit pas nécessairement être tranché ; il n'existe pas de politiques de redistribution type qui puissent valoir pour tous les pays... Seule conclusion ferme, il y a bien un lien entre les politiques commerciales, les politiques de l'emploi et les politiques sociales, et une plus grande cohérence entre celles-ci serait bénéfique à la fois pour la croissance et pour la qualité des emplois.

### Des gagnants et des perdants

Un point semble toutefois faire consensus : les politiques de libéralisation des échanges font des gagnants et des perdants et contribuent à accentuer les inégalités entre les premiers et les seconds, à la fois entre pays à l'échelle

internationale<sup>59</sup> et au sein même des pays<sup>60</sup>. Conclusion : la situation actuelle ne constitue pas un équilibre de Pareto. D'où la nécessité de s'interroger sur la pertinence de l'équilibre actuel par rapport à d'autres possibles. Le débat ne saurait alors être strictement économique<sup>61</sup>.

À qui profite le système économique actuel ? Des économistes américains du Center for Economic and Research Policy ont réparti 175 pays en cinq groupes selon leur revenu par tête d'habitant au début de chacune de deux périodes : 1960-1980 et 1980-2005. En mettant en parallèle des pays comparables – il est plus difficile de croître de 3 % quand on est un pays riche que quand on est un pays pauvre –, ils constatent que les taux de croissance moyens ont chuté de plus de la moitié. Ils étaient de 2,5 à 3 % entre 1960 et 1979, et n'étaient plus que de 0,75 à 1,25 % entre 1980 et 2000. Seul le groupe aux revenus par personne les plus bas a enregistré une faible augmentation, de 1,7 à 1,8 %, et pourtant ce groupe compte aussi des pays à forte croissance comme la Chine et l'Inde<sup>62</sup>. Pour les tenants d'un protectionnisme européen, les chiffres du BIT aboutissent à des conclusions similaires : « S'élevant à 3,5 % en 1961, le faible taux de croissance mondial a chuté à juste 1 % en 2003. Mais c'est en Amérique latine que l'évolution négative est la plus dramatique. Entre 1960 et 1979, la croissance s'est élevée à presque 80 %. Or, entre 1980 et 2000, cette croissance s'est réduite à 11 % seulement. La seule observation sérieuse que l'on peut faire est donc que l'OMC et la libéralisation du commerce ont été bonnes pour les entreprises. Ce qui ne devrait pas signifier pour autant que ces mêmes entreprises puissent émettre des allégations absurdes quant aux soi-disant avantages de la libéralisation du commerce<sup>63</sup>. »

La libéralisation des échanges a, selon Patrick Artus, profité à certains secteurs qui ont accru leurs débouchés et leurs profits (finance, services aux entreprises, énergie...), mais elle nuit à d'autres secteurs fortement concurrencés par les pays émergents (bien de consommation, biens intermédiaires, services délocalisables).

56. « The paper finds that, contrary to popular belief, the past 25 years (1980-2005) have seen a sharply slower rate of economic growth and reduced progress on social indicators for the vast majority of low- and middle-income countries », in M. Weisbrot, D. Baker, D. Rosnick, *The Scorecard on Development: 25 Years of Diminished Progress*, Center for Economic and Policy Research, septembre 2005, [http://www.cepr.net/documents/publications/development\\_2005\\_09.pdf](http://www.cepr.net/documents/publications/development_2005_09.pdf).

57. J. Stiglitz, *La Grande Désillusion*, Fayard, Paris, 2002, p. 341.

58. E. Lee et M. Jansen, *Commerce et emploi : un défi pour la recherche en matière de politiques*, BIT et OMC, 2007, p. 103 et 105, [http://www.wto.org/french/res\\_f/booksp\\_f/ilo\\_f.pdf](http://www.wto.org/french/res_f/booksp_f/ilo_f.pdf).

59. P.-N. Giraud, « Comment la globalisation façonne le monde », *Politique étrangère*, n° 4, 2006, p. 930-931.

60. J.-L. Gaffard, M. Quéré, « Relocation: what matters? Competition or/and a new policy mix », OFCE, *Document de travail*, n° 2005-09, juin 2005, p. 63-64.

61. E. Le Boucher, « La France et le grand monde », *Le Monde*, 19 mai 2007.

62. M. Weisbrot, D. Baker, D. Rosnick, *op. cit.*

63. « Pour un protectionnisme européen : réponse à Laurence Parisot », <http://www.protectionnisme.eu/index.php?action=article&numero=26>.

Les inégalités sont ainsi croissantes entre les salariés de ces deux types de secteur, comme entre les salariés des grands groupes internationaux et ceux des plus petites entreprises à marchés domestiques. À un niveau davantage microéconomique, on peut considérer que le mouvement de libéralisation a globalement profité aux emprunteurs (ménages, entreprises, États qui accumulent des dettes), aux consommateurs des pays développés, aux producteurs et salariés des pays émergents et à ceux qui détiennent beaucoup d'actifs (matières premières, produits financiers, immobiliers). Il laisse en revanche de côté les salariés de l'industrie des pays développés en raison des pertes d'emplois dans l'industrie manufacturière, les ménages non propriétaires de leurs logements (en raison de la hausse des prix des loyers)<sup>64</sup>. On peut donc être simultanément perdant (comme salarié) et gagnant (comme consommateur). « Les travailleurs ordinaires qui forment les gros bataillons de la classe moyenne et leurs employeurs – qu'ils vivent dans le Midwest des États-Unis, dans la vallée de la Ruhr, en Amérique latine ou en Europe orientale – sont laissés de côté. Aux États-Unis, le salaire médian des familles augmente moins vite que la productivité. Au Mexique, le salaire moyen par foyer stagne depuis la signature de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) il y a treize ans. Les pays à revenu intermédiaire dépourvus de ressources naturelles ont beaucoup de mal à cerner un domaine dans lequel ils pourraient se prévaloir d'un avantage comparatif<sup>65</sup>. »

Tout l'enjeu consiste ainsi à savoir si le nombre de salariés menacés ne va pas grossir au point d'aboutir à une société profondément clivée (minorité de privilégiés et majorité de précaires) où beaucoup seront des chômeurs-consommateurs. Car il est certain que la libéralisation (des biens, des services et du capital) bouleverse profondément les processus productifs, l'allocation des ressources et l'organisation du travail mais également les marchés du travail, de l'emploi et les salaires<sup>66</sup>. Les populations menacées ne sont plus, comme par le passé, les moins qualifiées mais plutôt celles dont les tâches peuvent être délocalisées<sup>67</sup>. De ce point de vue tous les secteurs économiques (et non plus seulement

l'industrie) sont potentiellement concernés. C'est pourquoi le débat autour des délocalisations est aujourd'hui aussi sensible.

#### IV – LES (DÉ)LOCALISATIONS : UN PHÉNOMÈNE TOUJOURS MAL CONNU

##### Jusqu'où les pays à bas salaire concurrenceront-ils l'Occident ?

Les délocalisations d'entreprise ont connu trois grandes vagues. Dans les années 1970, elles concernaient des produits bas de gamme de grande consommation (textile, chaussure, gadgets, etc.). À partir de la fin des années 1980, elles touchent également l'électronique grand public (téléviseurs, magnétoscopes), les appareils électroménagers (fours à micro-ondes) et l'automobile. Une troisième vague qui prend de l'ampleur vers le milieu des années 1990 touche des produits de plus en plus sophistiqués (matériels informatiques, télécommunications). Une quatrième vague arrive actuellement qui concerne non plus les marchandises mais les services. Elle a déjà commencé par le bas de gamme (centre d'appels, facturation, saisies des écritures comptables...) et atteint des produits plus sophistiqués (produits financiers, conseil juridique, diagnostics médicaux, centres de recherche et de développement dans l'informatique, dans l'électronique ou même dans la pharmacie). On peut désormais faire dans les services ce qui existait déjà depuis longtemps dans l'industrie : séparer le lieu de production du lieu de consommation grâce aux nouvelles technologies de l'information et de la communication. Les activités encore relativement épargnées sont les activités intensives en connaissances (recherche et développement, travail très qualifié) où le mode de concurrence passe davantage par l'innovation que par le prix. Mais le rattrapage de l'Inde ou de la Chine en matière de formation est tel qu'elles sont déjà là aussi en mesure de concurrencer les pays développés. Si la Chine fait actuellement figure d'épouvantail c'est précisément en raison du niveau considérable de ressources en main-d'œuvre et en capital dont elle dispose<sup>68</sup>. Elle n'a guère de contrainte de rareté relative des facteurs de production et peut ainsi développer des capacités de production dans de très nombreux secteurs, y compris dans la recherche et dans des secteurs industriels

64. P. Artus, « Ça finira mal ; mais quand et pourquoi ? », *op. cit.*

65. L. Summers, « Les classes moyennes tentées par le rejet de la mondialisation », *Les Échos*, 30 octobre 2006.

66. J.-M. Cardebat, *La Mondialisation et l'emploi*, La Découverte, Paris, 2002.

67. P. Martin, « Les dessous du "made in France" », *Libération*, 5 février 2007.

68. P. Cohen et L. Richard, *La Chine sera-t-elle notre cauchemar ? Les dégâts du libéral-communisme en Chine et dans le monde*, Mille et Une Nuits, Paris, 2005.

à haute valeur ajoutée. Tous les salariés des sociétés développées redoutent ainsi d'être les futurs perdants de cette nouvelle étape de la libéralisation des échanges. En avril 2007, 59 % des Américains et des Européens pensaient que l'économie chinoise constituait une menace<sup>69</sup>.

La menace est-elle toutefois si réelle? Le discours économique le plus courant consiste à dire qu'il s'agit finalement d'un phénomène marginal – largement amplifié par les médias – qui ne touche que certains territoires très localisés alors même qu'il crée par ailleurs de nombreux emplois. « La délocalisation de certains éléments favorise l'expansion de l'ensemble. En pleine mondialisation, l'Europe va probablement créer une dizaine de millions d'emplois en 2006, 2007 et 2008<sup>70</sup> ». Les statistiques de l'OCDE indiquent que le taux de pénétration des produits « made in China » ne serait que de 11 % en France, accréditant l'idée selon laquelle le rôle de la concurrence des pays à bas salaires sur l'emploi (même industriel) reste mineur (l'arrivée du chômage de masse en France étant d'ailleurs bien antérieure à l'intégration de ces pays dans l'économie mondiale)<sup>71</sup>. Des pays comme les États-Unis et le Japon sont, eux, « inondés de produits à bas salaires (35 % des importations industrielles pour les États-Unis), ce qui ne les empêche pas d'avoir un taux de chômage bas<sup>72</sup> ». Il n'y aurait donc aucun lien automatique entre chômage et importations depuis des pays à bas salaires. Robert Scott, économiste à l'Economic Policy Institute, estime que le commerce n'est responsable que de 20 à 30 % de la croissance des inégalités aux États-Unis. Les changements technologiques (automatisation de l'industrie)<sup>73</sup>, la déréglementation du marché du travail, l'affaiblissement des syndicats et les politiques monétaires seraient ainsi des facteurs explicatifs bien plus importants<sup>74</sup>. Hervé Boulhol estimait également en 2004 que « le recul de l'emploi industriel résulte essentiellement de mécanismes internes liés au développement économique "naturel". Le commerce international contribue au maximum à 15 % de la désindustrialisation pour l'ensemble des pays. Ainsi, la perte

d'emplois industriels due au commerce est de 250 000 (au maximum) dans le cas de la France, et de 2,5 millions pour les États-Unis<sup>75</sup> ».

S'il est indéniable que le commerce international n'explique pas à lui seul tous les problèmes d'emploi, ces analyses sont malgré tout limitées et statiques. La question posée n'est en effet pas tant celle des « délocalisations » que celle, plus globale, des « localisations », c'est-à-dire de toute décision d'investissement qui se fait au détriment de tel ou tel pays. En dehors du transfert d'équipement (délocalisation), une entreprise peut ainsi créer une capacité de production en Chine puis importer de Chine une part croissante des composants nécessaires à l'élaboration de ses produits. Le commerce entre l'Europe et la Chine devient dès lors déficitaire à l'échelle de l'entreprise concernée mais il n'apparaît pas dans les recensements statistiques. Une telle entreprise peut également choisir, deuxième cas de figure de localisation invisible, de remplacer un sous-traitant du Nord par un fournisseur d'un pays émergent à bas salaire pour ses achats intermédiaires. Autre cas de figure, elle renonce à créer une nouvelle unité de production ou de recherche en Europe pour privilégier un site plus avantageux (c'est-à-dire bon marché). Il s'agit là d'un manque à gagner plus qu'une perte sèche mais il faudrait l'intégrer à l'évaluation des conséquences de la concurrence internationale. Enfin, une entreprise implantée dans plusieurs continents peut, lors d'un plan de restructurations, décider de plutôt licencier les salariés des pays développés (qui leur coûtent chers) et garder ceux des pays à bas salaire<sup>76</sup>. Impossible donc de fournir une évaluation précise des conséquences de changements de localisation.

On ne saurait par ailleurs se contenter d'une approche statique consistant à évaluer *aujourd'hui* l'impact des pays à bas salaire dans la mesure où la concurrence va se généraliser à des secteurs jusque-là épargnés, et tout particulièrement dans les services. Or ceux-ci ont de plus en plus de poids dans les sociétés développées : s'ils ne représentent que 20 % du commerce mondial, ils assurent environ 70 % de la création de richesse et de l'emploi au sein de l'OCDE<sup>77</sup> et représentent

69. The German Marshall Fund, *op. cit.*

70. « En Europe, on attend que M. Sarkozy engage les réformes », entretien avec E.-A. Seillière, *Le Monde*, 14 mai 2007.

71. P. Martin, « Le protectionnisme masque l'impuissance du politique », *Libération*, 8 janvier 2007.

72. Z. Laïdi, *op. cit.*

73. J. N. Bhagwati, « Why your job isn't moving to Bangalore », *The New York Times*, 15 février 2004.

74. E. Desrosiers, « Qui a peur du libre-échange ? », *Le Devoir*, 21-22 avril 2007, <http://www.ledevoir.com/2007/04/21/140380.html>.

75. H. Boulhol, « Quel impact du commerce international sur la désindustrialisation dans les pays de l'OCDE ? », CDC Ixis Capital Market, *Flash*, n° 206, 1<sup>er</sup> juillet 2004, <http://team.univ-paris1.fr/teamerso/boulhol/flashFR/desindus.pdf>.

76. J.-L. Gréau, « Reconstruire l'Europe économique », *Le Débat*, n° 141, septembre-octobre 2006, p. 131.

77. S. Wunsch-Vincent, « L'OMC face à la délocalisation dans les services : prévenir le protectionnisme », *La Vie économique*, septembre 2005. En France, la part des services marchands et non marchands dans la production totale a crû de 40 % à un peu

deux tiers des emplois, soit plus de 110 millions d'emplois au sein de l'Union européenne. Les activités de services susceptibles d'être délocalisées sont les services immatériels : développement des logiciels, services aux entreprises (notamment les centres d'appel), tout ce qui relève du traitement de données (saisie, activités de back-office des grandes entreprises), services de conseil (médical, juridique, financier<sup>78</sup>), ce à quoi on peut ajouter les investissements de recherche et développement.

Or la Chine n'a aucune vocation à se spécialiser dans la production industrielle et à laisser à l'Occident les segments de production « haut de gamme » : elle produit des tee-shirts bas de gamme mais, simultanément, ses hommes vont dans l'espace et ses chercheurs planchent sur la fabrication de nano-vêtements. La mise en concurrence est dès lors généralisée : « Avec les progrès des télécommunications et de la transmission massive de données par Internet, nombre d'activités de service sont finalement soumises à la même logique que l'industrie. Il en va ainsi des centrales d'appel, des services de saisie informatique et de traitement administratif, et plus généralement de tous les services "industriels" qui ont fait l'objet de vastes délocalisations au cours des dernières années [...]. Certains hôpitaux américains ont ainsi commencé à sous-traiter l'interprétation de leurs examens radiologiques en ligne et en temps réel : pendant que le patient est dans le New Jersey, ses radios sont examinées par un médecin en Inde. Des cabinets d'avocats situés en Europe de l'Est peuvent également proposer leurs services à des clients d'Europe de l'Ouest ou d'Amérique du Nord à des tarifs imbattables, grâce à la disponibilité en ligne des codes juridiques et même des textes jurisprudentiels. Un nombre croissant d'entreprises occidentales installe des centres de recherche dans les pays en développement afin de tirer parti du bon niveau de formation et des faibles coûts salariaux des chercheurs locaux<sup>79</sup>. » Le cas de l'électronique grand public (téléphones mobiles, PC) est éclairant : la productivité du travail de la

Chine a dépassé celle du Mexique, pays où le PIB ajusté par habitant est deux fois celui de la Chine. La Chine n'est plus simplement un pays où on assemble des composants, elle peut désormais assurer l'ensemble du processus de fabrication<sup>80</sup>. Si l'Inde a, pour l'heure, acquis un avantage comparatif dans la délocalisation de services à forte composante linguistique, la Chine rattrape déjà son retard, notamment dans la recherche et développement (R&D). Un récent rapport de l'OCDE note ainsi que « la Chine affiche des conditions économiques favorables et des caractéristiques susceptibles de lui permettre de devenir un prestataire de services informatiques et liés aux TIC délocalisés, à savoir notamment : une large offre de main-d'œuvre très qualifiée et en augmentation rapide, d'importantes infrastructures des TIC, des relations avec les multinationales en croissance rapide, une R&D qui s'étoffe elle aussi et des pouvoirs publics menant des actions d'accompagnement<sup>81</sup> ». Plus encore que pour le secteur industriel, il semble donc extrêmement difficile de savoir précisément les conséquences d'une libéralisation de ces activités sur l'emploi des pays développés<sup>82</sup>. Il ne fait cependant guère

80. Le processus de montée en gamme et d'intégration de l'ensemble du processus de production est dû à plusieurs phénomènes : investissements étrangers (sous la forme de joint-ventures) et transfert des technologies àprement négocié par les autorités nationales ou locales, développement des infrastructures, création des zones économiques spéciales, présence de fournisseurs et de sous-traitants locaux, régionaux et nationaux dans un maillage de PME, le tout accompagné d'une vigoureuse politique industrielle autour de champions nationaux et d'une protection élevée des marchés nationaux. Sans le soutien de l'État, sans les efforts de R&D, Lenovo n'aurait pas acheté la division PC d'IBM, troisième producteur mondial après Dell et HP-Compaq.

81. Groupe de travail sur l'économie de l'information, « La Chine est-elle un nouveau centre de délocalisation des services informatiques et des services liés aux TIC ? », OCDE, 17 avril 2007, <http://www.oecd.org/dataoecd/29/26/38424356.pdf>.

82. Même l'impact des délocalisations sur la productivité des entreprises n'est guère aisé à évaluer. Karsten Bjerring Olsen (2006) recense une grande partie des travaux empiriques sur la question et montre qu'il est difficile de conclure à un impact positif ou non sur la productivité globale des délocalisations dans la mesure où cet impact est très dépendant des caractéristiques de l'entreprise et du secteur concerné. Les gains de productivité issus des délocalisations sont *in fine* généralement assez faibles dans le secteur industriel, alors qu'ils apparaissent être plus importants dans le secteur des services. K. Bjerring Olsen, « Productivity impacts of offshoring and outsourcing: a review », OCDE, *STI Working Paper*, n° 1, 2006, <http://www.oecd.org/dataoecd/16/-29/36231337.pdf>. Pour une discussion des problèmes de définition et de mesurabilité, voir F. Besson et C. Durand, « Les délocalisations de services : quels enjeux pour les politiques publiques ? », *Document de travail du CEPN*, n° 2006-11, octobre 2006, p. 3-12, [http://www.univ-paris13.fr/CEPN/wp2006\\_11.pdf](http://www.univ-paris13.fr/CEPN/wp2006_11.pdf). Voir également G. Daudin and S. Levasseur, « Offshore relocations and emerging countries competition: measuring the effect on French employment »,

plus de 60 % entre 1959 et 2006 (contre une baisse de 10 à 2 % pour la production agricole et une baisse de 44 à 30 % pour la production industrielle, la part de la construction restant elle relativement stable, autour de 8 %). In J. Bournay, P.-A. Pionnier, « L'économie française : ruptures et continuités de 1959 à 2006 », *INSEE Première*, n° 1136, mai 2007.

78. G. Pujals, « Offshore outsourcing in the EU financial services industry », OFCE, *Document de travail*, n° 2005-09, juin 2005, p. 47, <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2005-09.pdf>.

79. M. Debonneuil, *L'Espoir économique*, Bourin Éditeur, Paris, 2007, p. 34.

de doute qu'un nombre croissant d'activités est concerné. « Compte tenu de l'importance des échanges de services informatiques et de services liés aux TIC, de la progression de l'IDE et de l'augmentation du nombre de centres de R&D créés par les multinationales<sup>83</sup>, on peut penser qu'il existe un fort potentiel de croissance de l'offre de services délocalisés, même si la Chine n'en est pas encore un prestataire majeur<sup>84</sup>. » La théorie des avantages comparatifs expliquant l'intérêt des pays à se spécialiser est donc pour le moins mise à mal. Comment y répondre ?

### Une phase de transition salutaire ?

Plusieurs points de vue s'opposent. Le premier, majoritaire, avance la thèse de la période de transition : des emplois sont certes perdus quand des concurrents moins chers émergent mais ce n'est que temporaire. Le développement de la Chine ou de l'Inde est une bonne nouvelle puisqu'il signifie que des gens sortent de la pauvreté. Or en s'enrichissant non seulement leur niveau de vie (et donc le coût de leur travail) se rapprochera de celui des Occidentaux mais ils achèteront également davantage de biens venant de l'extérieur. Combien de temps cette transition va-t-elle prendre ? Patrick Messerlin affirme que dans six provinces chinoises le PNB par habitant est d'ores et déjà de 10 000 dollars par an, soit plus que celui de la Lituanie<sup>85</sup>. L'Académie chinoise des sciences sociales a, de son côté, récemment annoncé que le réservoir de main-d'œuvre à bas coût en Chine pourrait commencer à se réduire d'ici 2010. L'impressionnante main-d'œuvre rurale, fer de lance d'une croissance à deux chiffres, aurait été surévaluée : le nombre de travailleurs ruraux sans emploi âgés de moins de 40 ans qui migrent en quête d'un emploi n'est que de 52 millions, soit beaucoup moins que de précédentes estimations qui l'évaluaient à 100 ou 150 millions, selon l'Académie. Or ce manque de personnel pourrait finir par entraîner une hausse des prétentions salariales probablement d'ici trois ans<sup>86</sup>.

Les tenants de cette position affirment qu'il faut donc poursuivre dans la libéralisation des échanges. Celle-ci entraîne de forts gains de pouvoir d'achat grâce à la réduction des coûts de production des biens manufacturés, un large accès à des produits alimentaires, des biens culturels ou des destinations touristiques, une économie plus efficace en raison d'une demande intérieure forte et de volumes d'exportations croissants. Elle crée une économie plus efficace aussi bien pour les pays en voie de développement<sup>87</sup> que pour les pays développés, bref un jeu gagnant-gagnant. « La libération des échanges abaisse le coût de la vie, elle offre plus de choix aux consommateurs et élargit la gamme des qualités proposées. Le commerce accroît les revenus. Le commerce stimule la croissance économique<sup>88</sup>. » Ces arguments économiques s'inscrivent le plus souvent dans un discours finaliste de l'Histoire selon lequel « la libéralisation va dans le sens de l'histoire<sup>89</sup> » ; il est donc à la fois impossible et absurde de s'y opposer. D'où la nécessité d'une ouverture maximale des frontières (par une baisse des barrières tarifaires et non tarifaires), non seulement pour les produits agricoles et manufacturiers mais surtout pour les investissements financiers et les services<sup>90</sup>. Il faut laisser le marché opérer, le déséquilibre économique lié aux (dé)localisations sera corrigé par un ajustement des prix. Dans cette perspective le problème n'est pas le commerce international mais la rigidité des salaires réels qui rendent les pays du Nord peu compétitifs<sup>91</sup>.

Les partisans les plus convaincus de ce libre-échange maximal se situent dans les entreprises multinationales<sup>92</sup>, dans les institutions internationales et au sein de la Commission européenne

OFCE, *Document de travail*, n° 2005-09, juin 2005, <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2005-09.pdf>.

83. La délocalisation de services, ajoute l'OCDE, ne se fait toutefois pas à sens unique : elle concerne par exemple aussi les entreprises chinoises qui commencent à délocaliser certaines de leurs activités (centres de R&D, services commerciaux) afin de pénétrer des marchés étrangers et de se rapprocher de leurs clients. Voir G. Daudin et S. Levasseur, *op. cit.*

84. Groupe de travail sur l'économie de l'information, *op. cit.*

85. Entretien réalisé par l'auteur en mai 2007.

86. L. Fangchao, « Nation may face labor shortage in 2010 », *China Daily*, 12 mai 2007, [http://www.chinadaily.com.cn/china/2007-05/12/content\\_870971.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2007-05/12/content_870971.htm).

87. La Chine est par exemple passée d'un revenu par tête de 125 dollars en 1970 à 2 200 dollars aujourd'hui. Il faudrait cependant connaître les indices de dispersion, car on sait que la société chinoise devient de plus en plus inégalitaire.

88. Organisation mondiale du commerce, [http://www.wto.org/french/thewto\\_f/whatis\\_f/10ben\\_f/10boo\\_f.htm](http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/10ben_f/10boo_f.htm).

89. T. Dromard, « Le Conseil d'analyse économique prône une libéralisation du marché des céréales », *Le Figaro*, 25 avril 2007.

90. P. Aghion, É. Cohen et J. Pisani-Ferry, « Politique économique et croissance en Europe », rapport pour le Conseil d'analyse économique, mars 2006.

91. Le lien entre coût du travail et compétitivité est pourtant loin d'être évident, comme en témoignent les cas du Japon et de l'Allemagne, qui gagnent des parts de marché à l'exportation vers les pays émergents alors même que leurs coûts salariaux sont élevés.

92. Plusieurs grandes entreprises comme Xerox Corporation, Goldman Sachs, Ford, Philips, Daimler Chrysler, Lafarge, Boeing, Unilever ou encore Suez font ainsi partie du Transatlantic Business Dialogue (TABD), lobby qui aide à préparer les réunions du Partenariat économique transatlantique (PET) et vise à réduire les barrières (non) tarifaires limitant le commerce, [http://www.tabd.com/stories/storyReader\\$250](http://www.tabd.com/stories/storyReader$250).

(qui dispose d'un mandat du Conseil européen pour négocier des accords bi- et multilatéraux). Ces derniers estiment par exemple qu'une économie transatlantique pleinement intégrée, dans laquelle toutes les barrières tarifaires subsistantes seraient éliminées, pourrait engendrer une croissance du PIB de 3%, aux États-Unis comme en Europe. « Alors que le marché mondial croît, les coûts de ces dispositifs inefficaces [barrières non tarifaires et alignement par régulation] croissent de la même manière – empêchant la création d'un million de nouveaux emplois, d'après une estimation de l'OCDE, et d'un gain de croissance par tête aux États-Unis et dans l'Union européenne de 3,5 %<sup>93</sup>. » Libéralisation, croissance économique, développement économique, développement social, tel est le schéma idéal des partisans de la libéralisation maximale des échanges<sup>94</sup>.

Il s'agit dès lors de plaider, dans tous les secteurs (agriculture<sup>95</sup>, énergie, télécommunications, transports...), pour une liberté totale de la circulation des marchandises et des capitaux, et donc pour une intervention minimale des États dans la marche de l'économie. La récente réunion du PET, le 30 avril dernier, a même envisagé de créer un système d'alerte dont le but serait d'identifier les obstacles déloyaux aux exportations des entreprises européennes, comme par exemple les règlements nationaux, qui pénalisent les investisseurs étrangers et, le cas échéant, d'exercer des pressions diplomatiques sur les pays fautifs<sup>96</sup>. L'agenda de Lisbonne consiste de la même manière à réduire les contraintes, notamment administratives, pesant sur les entreprises et à « créer un environnement favorable aux affaires<sup>97</sup> ». Les régulations instaurées dans le cadre de l'OMC visent elles aussi à dessaisir les États de leur pouvoir d'action et de régulation. Au

93. OECD Economics Department, « The benefits of liberalising product markets and reducing barriers to international trade and investment: the case of the United States and the European Union », *Working Paper*, n° 2, mai 2005, p. 1-53.

94. « Une Europe compétitive dans une économie mondialisée : une contribution à la stratégie européenne pour la croissance et l'emploi », communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, 4 décembre 2006, p. 5., <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/310&format=PDF&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>

95. P. Chalmain, « Le temps est largement venu de supprimer toute forme de gestion communautaire des marchés, au moins en ce qui concerne les céréales », cité par T. Dromard, *op. cit.*

96. « EU on alert for trade barriers », *International Herald Tribune*, 18 avril 2007.

97. W. Kok, « Facing the challenge: the Lisbon strategy for growth and employment », rapport du High Level Group, Europeans communities, novembre 2004, p. 6. Voir également Commission européenne, « Working together for growth and jobs: a new start for the Lisbon strategy », communication au Conseil européen, Bruxelles, 2 février 2005, COM (2005), 24.

nom des règles du jeu international valables pour tous les pays et contrôlées par « un arbitre digne de confiance et impartial » (l'Organe de règlement des différends, ORD), les gouvernements nationaux ne sont plus guère en mesure d'interdire certaines importations ou d'imposer telle ou telle norme. Les mécanismes de coopération internationale entrent presque inévitablement en conflit avec la souveraineté nationale. « Lorsqu'ils font confiance à l'OMC, les gouvernements se restituent à eux-mêmes une part de la souveraineté qu'ils avaient perdue dans le processus de la mondialisation [...]. Ils reprennent partiellement en mains leur destinée économique au niveau multilatéral », plaide Supachai Panitchpakdi<sup>98</sup>. Dans cette perspective, les éventuelles régulations doivent être produites par le marché lui-même, c'est-à-dire par les firmes et les consommateurs. La logique de ce discours est particulièrement claire chez un économiste comme Patrick Messerlin. Ce dernier prend l'exemple de la relation entre commerce et normes sociales. Que peuvent faire les pays industrialisés? Imposer des normes sociales aux pays en voie de développement reviendrait à pratiquer du protectionnisme déguisé<sup>99</sup>, ce qui serait très négatif aussi bien pour les entreprises exportatrices que pour les consommateurs du pays importateur. Qui plus est, « dans le domaine des normes sociales, un gouvernement d'un pays industrialisé ne peut rien faire car il sera vite capturé par des groupes de pression et par une attitude protectionniste<sup>100</sup> ». L'État ne peut et ne doit donc pas agir par le commerce mais par des aides directes octroyées sous conditions (en fonction de la réelle volonté du pays aidé de développer tel ou tel dispositif fondamental : école, santé...). Seules les firmes peuvent en réalité faire quelque chose : créer des labels en disant que telle chaussure, telle chemise, tel café a été fabriqué dans des conditions sociales et/ou environnementales jugées acceptables. Et elles expliquent que, pour cette raison, le prix de vente est supérieur de 1 ou 2 euros. Ce sont *in fine* les consommateurs qui acceptent ou n'acceptent pas. La labellisation confère à l'individu consommateur la liberté et la responsabilité de ses choix. Responsabilité individuelle en ultime

98. S. Panitchpakdi (dir.), *L'Avenir de l'OMC : relever les défis institutionnels du nouveau millénaire*, OMC, 2004, [http://www.wto.org/french/thewto\\_f/10anniv\\_f/future\\_wto\\_f.pdf](http://www.wto.org/french/thewto_f/10anniv_f/future_wto_f.pdf).

99. Lorsque Bill Clinton a affirmé, lors de la réunion de l'OMC à Seattle en 1999, qu'il y aurait des sanctions commerciales si les autres pays ne respectaient pas les normes sociales exigées par le syndicat AFL-CIO, plus de 120 pays en voie de développement ont hurlé en répondant que c'était absolument inadmissible.

100. P. Messerlin, « Liberté du commerce, liberté individuelle », conférence du 16 février 2000 à l'Institut d'études politiques de Paris, [http://www.euro92.com/new/article.php3?id\\_article=616](http://www.euro92.com/new/article.php3?id_article=616).



ressort, mais aussi responsabilité des entreprises qui devront fournir la meilleure information possible sur leurs produits, l'État pouvant avoir là aussi un rôle de contrôle de la validité des informations<sup>101</sup>. Personne n'est en droit d'imposer aux uns ou aux autres une certaine structure de consommation (pourquoi interdire des produits contenant des OGM dont on ne connaît pas clairement les effets alors qu'on autorise les importations de tabac dont on sait qu'elles représentent un risque?), ce n'est donc pas à l'État de décider qui peut consommer quoi à quel moment.

### La conception « libérale » du commerce international

« Selon les libéraux, la désindustrialisation est un phénomène normal de l'évolution des économies européennes. Après l'agriculture et l'industrie, les économies modernes doivent être basées, d'un côté, sur des professions hautement qualifiées, dans des activités de recherche, d'innovation, de développement et d'organisation, de l'autre, sur des emplois de services. C'est une condition *sine qua non* pour l'augmentation de la productivité. Aucune politique publique n'est a priori nécessaire, sauf celle consistant à laisser l'évolution se faire, voire même à l'accélérer, en ouvrant les frontières et en laissant la concurrence jouer. Par contre, l'Europe souffre d'un grand nombre de rigidités en matière de réglementation du marché des biens, de droit du travail, du droit du licenciement, du niveau des salaires; le poids des dépenses publiques, et en particulier celles de protection sociale, pèse lourdement sur le secteur concurrentiel. Il faut donc réformer et alléger le modèle social européen pour être compétitif. Les impôts doivent être réduits, la législation du travail allégée, la protection sociale doit devenir compatible avec la mondialisation. Le marché mondial fixera le prix des salaires des travailleurs hautement qualifiés, le marché national celui des travailleurs protégés des services. Le niveau de salaire de ces derniers sera d'autant plus fort que celui des travailleurs hautement qualifiés sera élevé, puisque le développement des exportations de biens à haut contenu en valeur ajoutée induira une hausse des emplois et des salaires des travailleurs hautement qualifiés, donc une hausse de leur demande de services. Il n'y a bien sûr aucune preuve que l'équilibre ainsi obtenu soit socialement acceptable, que les différences de revenus ne soient pas trop fortes<sup>102</sup>... »

Un second point de vue considère, contrairement aux « libéralistes », que les pays émergents constituent une réelle menace. La politique chinoise pourra s'appuyer pendant longtemps sur un secteur économique traditionnel où la main-d'œuvre est docile et disponible, et ce d'autant plus qu'on observe quasiment aucun décollage du système salarial et que la monnaie reste volontairement sous-évaluée. Le marché national chinois n'offrira alors que peu de débouchés à ses partenaires commerciaux (et ce d'autant plus qu'elle aura de moins en moins recours à ceux-ci pour produire des biens comme les avions de ligne, les centrales nucléaires...) <sup>103</sup>. Plus fondamentalement, il se trouvera toujours de la main-d'œuvre pas chère (même qualifiée) pour concurrencer les travailleurs du Nord. Aujourd'hui l'Inde<sup>104</sup>, demain la Chine, après-demain – pourquoi pas – des pays africains. Et si l'on peut rêver que dans un siècle l'ensemble de ces pays aura acquis un niveau de développement semblable aux pays Occidentaux, il demeure que pendant cette période un chômage de masse et/ou des inégalités croissantes risquent de toucher les sociétés développées. Pour Dani Rodrik, il existe des risques de « désintégration sociale » dès lors que les coûts et les gains des réagencements productifs sont répartis de manière très hétérogène entre les groupes sociaux<sup>105</sup>. L'enjeu n'est finalement pas tant la Chine ni même les (dé)localisations que l'ensemble du fonctionnement fondé sur une concurrence peu loyale : « La référence au modèle chinois doit être comprise de façon extensive : ce n'est pas seulement la Chine qui est en cause mais un fonctionnement dans lequel la variable prix – et singulièrement le prix de la main-d'œuvre – devient le critère dominant de la concurrence, au détriment de la protection sociale ou de l'avenir de la planète<sup>106</sup>. »

de l'OFCE, n° 94, juillet 2005, p.172, <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue-textes/r94/8-94.pdf>.

103. J.-L. Gréau, *op. cit.*

104. Notons qu'à la menace des délocalisations vers des pays d'Asie en développement s'ajoute celle de délocalisations vers les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) : « Si les salaires y sont plus élevés qu'en Asie en développement, les PECO bénéficient d'un avantage en termes de proximité géographique auquel s'ajoute, avec l'entrée dans l'UE, un avantage institutionnel en termes de sécurité juridique, ainsi qu'une stabilité politique et sociale », in C. Mathieu, H. Sterdyniak, *op. cit.*, p. 163.

105. D. Rodrik, *Has Globalization Gone Too Far?*, Institute For International economics, Washington, 1997.

106. P. Cohen, « Encore un ultime effort pour un débat rationnel ! », [http://www.protectionnisme.eu/index.php?subaction=categorie&id\\_categorie=67783](http://www.protectionnisme.eu/index.php?subaction=categorie&id_categorie=67783).

101. E. Fabry (dir.), *op. cit.*

102. C. Mathieu, H. Sterdyniak, « Face aux délocalisations, quelle politique économique en France, *Revue*

## V – LES CHOIX AMBIGUS DE L'UNION EUROPÉENNE

Si toute délocalisation n'est pas nécessairement négative (par exemple lorsqu'elle prend la forme d'investissements directs à l'étranger), certaines peuvent selon Francis Grignon, auteur d'un rapport en 2004 sur la question, conduire à une logique de substitution des emplois et d'ajustement par le bas des grilles salariales et des systèmes de protection sociale et environnementale<sup>107</sup>. Jusqu'où pousser dès lors la logique de compétitivité? Dans quelle mesure, et comment, les pouvoirs publics (nationaux et européens) pourraient-ils et devraient-ils réguler le commerce international? L'Union européenne semble alterner entre les deux points de vue précédemment évoqués<sup>108</sup>.

### Passé et avenir de la « préférence communautaire »

Le développement de la Communauté européenne est directement lié au choix d'une politique économique plus ou moins libre-échangiste. Le sixième alinéa du préambule du traité de Rome (1957) stipule que les chefs des États membres, « désireux de contribuer, grâce à une politique commerciale commune, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux [...], ont décidé de créer une Communauté économique européenne ». En réalité, un profond différend sur la finalité même du traité existait à l'époque entre les six futurs États membres : « Le but du traité de Rome, était-ce bien de créer une Communauté européenne fondée sur une Union douanière? Ou était-ce seulement de relancer un mouvement mondial de libéralisation des échanges à partir de l'Europe, comme l'avaient envisagé certains initialement? S'occuper de droits de douane, était-ce seulement l'occasion, le moyen, je dirais presque le prétexte, pour faire l'Europe? Ou était-ce la vraie finalité? »<sup>109</sup> D'un côté une conception profondément politique, de l'autre une conception davantage commerciale. D'où un compromis fondamentalement ambigu qu'on retrouve dans le nom même du traité de Rome, selon qu'on l'appelle « Communauté économique européenne » ou « Marché commun ».

107. F. Grignon, « Délocalisations : pour un néocolbertisme européen », rapport d'information n° 374 2003-2004 fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, déposé le 23 juin 2004, [http://www.senat.fr/rap/r03-374/r03-374\\_mono.html](http://www.senat.fr/rap/r03-374/r03-374_mono.html).

108. J.-L. Gaffard and M. Quéré, *op. cit.*

109. J.-F. Deniau, *L'Europe interdite*, Seuil, Paris, 1977.

---

« Les Français demandaient que l'agriculture communautaire jouît d'une préférence tarifaire, ce à quoi plusieurs de nos partenaires, notamment les Allemands, s'opposaient pour des raisons doctrinales. Cette résistance était d'autant moins justifiée que l'agriculture allemande, comme celle de tous les pays membres, était fortement protégée. Il suffisait que les protections nationales fussent fondues en une protection communautaire, en même temps que serait établie une libre circulation des produits agricoles à l'intérieur de la Communauté, pour que la politique agricole commune vît le jour. Mais il fallait trouver le moyen de tourner l'obstacle que représentait le mot de "préférence". Je pensai l'avoir trouvé avec l'idée que dans un marché commun, où les produits industriels circuleraient librement, à des prix évidemment voisins, il était inimaginable que les gouvernements, ou les organismes agricoles qui en dépendaient, payent des prix différents aux producteurs de marchandises agricoles selon la nationalité de ceux-ci [...]. La notion de "préférence" serait ainsi remplacée par celle de "non-discrimination"<sup>110</sup>. »

---

L'article 44 du traité exprime ainsi une notion proche de celle de la « préférence communautaire » : il précise que « les prix minima ne doivent pas être appliqués de manière à faire obstacle au développement d'une préférence naturelle entre les États membres ». Deux instruments ont dès lors véritablement donné vie à cette notion : le tarif extérieur commun et la politique agricole commune. Le principe de la « préférence communautaire », bien que ne figurant pas explicitement dans les textes, découle donc de la mise en place du prélèvement communautaire<sup>111</sup>.

Au fil des décennies l'Europe est devenu un exportateur mondial de premier plan. La pression internationale, et notamment américaine, s'est faite dès lors plus forte et a abouti à l'accord signé le 15 avril 1994 à Marrakech mettant fin à « l'exception agricole » qui prévalait jusque-là (c'est-à-dire la non-application à l'agriculture des règles du GATT, General Agreement on Tariffs and Trade). « Au fil des élargissements, les tendances favorables au libre-échange n'ont cessé de se renforcer. La succession des cycles

110. R. Marjolin, *Le Travail d'une vie. Mémoires (1911-1986)*, Robert Laffont, Paris, 1986.

111. Le prélèvement est en fait un droit de douane variable qui est calculé par différence entre le « prix de seuil » (de niveau élevé et fixe) et le prix d'entrée dans la Communauté des marchandises provenant de pays tiers (de niveau très inférieur et variable en fonction des cours mondiaux).

de négociation a permis à ces dernières de l'emporter et de démanteler les outils d'une "préférence communautaire" qui, aux yeux des autres parties prenantes aux négociations du GATT, n'est toujours apparue que comme l'utilisation des outils traditionnels du protectionnisme<sup>112</sup>. » Le traité d'Amsterdam de 1997 va jusqu'à abroger le seul article (44-2) du traité de Rome qui faisait référence à la « préférence naturelle ». Et dans un arrêt du 10 mars 2005, la Cour de justice des communautés européennes affirme clairement que la préférence communautaire est un principe qui n'a pas de valeur juridique mais une valeur politique. La défense d'une « préférence communautaire », entendue comme un relèvement des droits de douane pour bloquer l'entrée de produits dans l'Union européenne, va désormais à l'encontre des dispositions des traités mais aussi à l'encontre des engagements pris auprès de l'OMC. L'Union européenne a en effet « consolidé » ses droits de douane à l'OMC au niveau effectivement appliqué. L'Union ne peut donc, sans conséquence, relever ses droits de douane au-dessus de ce niveau consolidé. Si elle le voulait malgré tout pour certains produits, elle devrait offrir et négocier avec ses partenaires des compensations commerciales d'importance identique à la « déconsolidation » ainsi opérée, par exemple sous la forme d'une baisse du droit de douane sur un autre produit. Des États ont déjà tenté de relever leurs droits de douane sur certains produits, mais sans succès. En mars 2002, les États-Unis avaient par exemple décidé d'appliquer des droits supplémentaires de 8 % à 30 % sur les aciers importés, pour une durée de trois ans, afin de protéger leur industrie. Ils ont été condamnés en novembre 2003 par l'ORD. Les négociations au sein de l'OMC entraînent donc mécaniquement une érosion de la préférence communautaire et une baisse des droits.

Ayant pour mission de lutter contre les pratiques commerciales déloyales, l'OMC reconnaît toutefois aux États la possibilité de mettre en œuvre des instruments de défense commerciale. Trois types de mesures sont ainsi possibles : les mesures antidumping (lorsque le prix d'un produit à l'exportation est inférieur au prix du même produit sur son marché intérieur), mesures antisubvention (lorsque les distorsions de concurrence tiennent à une subvention accordée

à l'exportation), les mesures de sauvegarde à l'importation (lorsque les importations sont telles qu'elles menacent la survie même d'un secteur, il est possible de restreindre temporairement les importations pour laisser au secteur en question le temps de s'adapter).

Le système de défense commerciale se fonde sur un équilibre entre les intérêts des différents opérateurs économiques (producteurs et salariés d'un côté, importateurs, distributeurs<sup>113</sup> et consommateurs de l'autre) et, au niveau européen, entre les différents États membres. D'un côté, un groupe d'États ayant une tradition d'ouverture commerciale, mené par le Royaume-Uni et les pays nordiques, appuyé par les entreprises importatrices, critique les instruments de défense commerciale. Selon ceux-ci, l'économie mondialisée a changé les conditions du commerce international en généralisant la délocalisation de la production. De l'autre, un groupe d'États méditerranéens, ayant l'appui de la France, refuse de céder face à la concurrence à bas coût en provenance notamment d'Asie et prône un arsenal de défense commerciale. Peter Mandelson, commissaire européen au commerce, a récemment proposé, dans un livre vert de la Commission, de modifier les équilibres existants en faveur des premiers (réduction de la durée d'application des mesures définitives – qui est actuellement de cinq ans –, mise en œuvre graduée des mesures, transfert de la compétence antidumping du Conseil vers la Commission...). Dans son discours devant le Parlement européen en janvier 2007, Angela Merkel a confirmé cette logique en soulignant l'importance d'un partenariat économique transatlantique plus poussé : « Dans l'intérêt de notre compétitivité globale, nous devons continuer à supprimer des obstacles aux échanges, par exemple dans la législation sur les brevets, les normes industrielles ou l'accès aux Bourses<sup>114</sup>. » Parlement et Commission européenne s'appuient sur une étude de Mayer, Brown, Rowe & Maw LLP de décembre 2005 selon laquelle il est inutile de « réviser ou de

112. J. Bizet, R. Bret, H. Haenel, R. Ries, « La notion de préférence communautaire », rapport d'information n° 112 (2005-2006) fait au nom de la délégation pour l'Union européenne, déposé le 1<sup>er</sup> décembre 2005, [http://www.senat.fr/rap/ro5-112/ro5-112\\_mono.html](http://www.senat.fr/rap/ro5-112/ro5-112_mono.html).

113. La libéralisation est par exemple largement soutenue par les grands distributeurs dont le pouvoir s'est accru au détriment des industriels. Ainsi, le premier distributeur mondial, l'américain Wal-Mart, représente à lui seul 10 % des importations aux États-Unis en provenance de Chine et plus de 70 % des marchandises vendues dans ses magasins proviennent désormais de ce pays. In C. Chavagneux, « Le libre-échange ne fait plus recette », *Alternatives économiques*, n° 243, janvier 2006.

114. Citée par E. Mann (député européenne, PSE), « La construction d'un marché transatlantique : le rôle de la présidence allemande », *Interface*, n° 27, mai 2007, <http://www.confrontations.org/spip.php?article165>.

modifier actuellement les instruments de défense commerciale communautaires existants<sup>115</sup> ».

L'Union européenne utilise pourtant déjà très modérément ces instruments. Le nombre de mesures prises par l'ensemble des États au niveau mondial a fortement augmenté jusqu'en 2000, avant de se replier légèrement. Ce sont actuellement 1 142 mesures antidumping qui sont en vigueur à travers le monde. Chaque année ce sont quelque 130 nouvelles mesures qui sont instituées. Cette hausse tendancielle s'explique surtout par une appropriation croissante de ces outils par des pays en développement. La Chine, l'Inde, le Brésil, l'Afrique du Sud, l'Argentine figurent aujourd'hui parmi les principaux utilisateurs de ces instruments. Les pays en développement sont également les premiers visés par ces mesures : de 1995 à 2005, la Chine a ainsi été visée dans 20 % des cas (voir tableaux en annexes).

#### La délicate articulation entre commerce et normes

Protection contre protectionnisme : sans que ces deux notions soient pourtant clairement définies, l'Union européenne valorise l'une – la protection – et condamne l'autre – le protectionnisme. Une récente résolution du Parlement européen considère ainsi « que le protectionnisme protège artificiellement des secteurs inefficaces de l'économie contre la concurrence internationale, détourne les ressources des secteurs plus productifs, fait monter les prix et, en fin de compte, engendre du chômage<sup>116</sup> ». Mais simultanément le texte affirme que « l'Union doit être prête à se défendre, si besoin est, contre toute violation des règles convenues en recourant au mécanisme de règlement des différends et contre toute pratique commerciale déloyale en appliquant des mesures efficaces et légales de défense commerciale qui viennent immédiatement en aide aux secteurs qui ont été lésés » (point Q). Bien plus, il insiste sur la nécessité « stratégique » de maintenir une base industrielle « suffisamment large et diversifiée » (point n° 15). Les instruments de défense commerciale de l'Union sont alors considérés comme « un élément indispensable de la stratégie de l'Union en matière de compétitivité extérieure » (point n° 81). On retrouve exactement les mêmes recommandations à la Commission européenne : « L'Europe doit refuser le protectionnisme. Le

protectionnisme fait augmenter les prix pour les consommateurs et les entreprises et restreint le choix. À moyen terme, lorsque l'on protège d'une concurrence extérieure loyale certains secteurs exposés, on détourne les ressources des secteurs plus productifs de l'économie. Comme notre prospérité dépend des échanges, les barrières mises en place par d'autres en réaction à des mesures protectionnistes ne feraient que nuire à notre économie. En revanche, en imposant des restrictions temporaires ciblées sur certaines importations anticoncurrentielles en Europe, nous pouvons défendre les intérêts européens contre des pratiques commerciales déloyales. Nous devons maintenir ces instruments de défense commerciale indispensables, tout en veillant à ce qu'ils soient adaptés au commerce mondial en évolution<sup>117</sup>. »

Comment dès lors « défendre le modèle social<sup>118</sup> » mis en avant par l'Union ? En tentant de promouvoir des normes (sanitaires, écologiques, sociales) aux autres pays. Le Parlement rappelle ainsi dans son document l'importance des normes en matière d'environnement et de santé, la nécessité de faire respecter la convention de l'UNESCO du 20 octobre 2005 sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (point n° 23). Il insiste également pour que les futurs accords de libre-échange incluent les normes inscrites dans les conventions fondamentales de l'OIT (point n° 21) et ne souhaite pas créer une « harmonisation vers le bas des normes et des réglementations qui saperait la confiance des citoyens, que ce soit dans le domaine de la santé, de la sécurité ou de l'environnement » (point n° 50). Il n'envisage cependant pas d'imposer ces normes de manière réglementaire mais souhaite plutôt promouvoir des codes de conduite qui intègrent les objectifs des normes de travail décent et d'autres aspects de la responsabilité sociale des entreprises (pour toutes les entreprises, filiales, sous-traitants et fournisseurs ayant leur siège en Europe). En appeler, en somme, à la responsabilité des différents acteurs. Le développement du libre-échange demeure l'objectif fondamental de la politique de coopération commerciale de l'Union européenne. Cette politique, fondée sur une recherche d'économies d'échelle et sur une réduction des coûts de transaction, « entre parfaitement en résonance

115. « L'Europe mondialisée : aspects extérieurs de la compétitivité », texte adopté par le Parlement européen le 22 mai 2007, point 83, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0196+0+DOC+XML+Vo//FR>.

116. « L'Europe mondialisée : aspects extérieurs de la compétitivité », *op. cit.*, point I.

117. « Une Europe compétitive dans une économie mondialisée. Une contribution à la stratégie européenne pour la croissance et l'emploi », *op. cit.*

118. « L'Europe mondialisée : aspects extérieurs de la compétitivité », *op. cit.*

avec la doctrine multilatérale de l'OMC et, au-delà, avec la représentation libérale de l'économie mondialisée<sup>119</sup> ». La réponse à la concurrence internationale en général et aux (dé)localisations en particulier est de développer une « économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde<sup>120</sup> ». C'est tout l'esprit de la stratégie de Lisbonne, consistant à se spécialiser dans des secteurs à forte valeur ajoutée, dans les secteurs de haute technologie, dans les secteurs innovants et à abandonner les secteurs intensifs utilisant une main-d'œuvre peu qualifiée<sup>121</sup>.

La distinction entre protection et protectionnisme n'est, en réalité, pas claire. Valoriser les mesures antidumping constitue-t-il une politique protectionniste? Et qu'en est-il des mesures de sauvegarde? Des normes sociales ne doivent-elles pas être considérées comme des barrières non tarifaires? La véritable question est la suivante : la libéralisation des échanges doit-elle se faire sous conditions, c'est-à-dire sous contraintes? Si oui, dans quelles limites? Le texte du Parlement précité illustre bien la tension entre le souci de libéraliser davantage encore le commerce et le désir de faire valoir des normes sociales ou environnementales qui, pourtant, risquent de freiner le commerce. Un exemple parmi d'autres : le Parlement « attire l'attention sur le risque sérieux que les mesures liées à la sécurité deviennent les principales barrières non tarifaires du XXI<sup>e</sup> siècle; invite tous les pays à répondre à leurs préoccupations légitimes de sécurité par des mesures qui restreignent le moins possible le commerce, et à coopérer mutuellement – aux plans multilatéral, plurilatéral ou bilatéral – à la réalisation de cet objectif<sup>122</sup> ».

Tirailée par des intérêts et des modèles de développement économiques et sociaux différents, l'Union européenne semble, pour l'heure,

dans l'incapacité de fixer un cadre clair à ce que sont les activités (non) marchandes, à la nécessité ou non de défendre et promouvoir une industrie européenne, au degré nécessaire de protection tarifaire, au contenu des normes sociales et environnementales qui doivent être défendues et qui contraignent, le cas échéant, les échanges commerciaux, aux moyens pour imposer de telles normes, etc. Face à la cohérence politique de certaines puissances extérieures (notamment asiatiques), l'Europe devra pourtant rapidement aborder de front ces questions et y apporter des réponses claires.

## VI – REPENSER LES MODALITÉS D'UN PROTECTIONNISME EUROPÉEN

La stratégie européenne actuellement appliquée, même si elle n'est avouée qu'à demi-mot, implique que les économies européennes acceptent (à terme) la disparition des industries traditionnelles, qui sont les plus intensives en travail, pour se concentrer sur des activités à haute valeur ajoutée qui utilisent un nombre très limité d'emplois très qualifiés. Mais rien n'assure que les emplois gagnés dans les secteurs innovants compenseront ceux perdus dans les secteurs abandonnés. Par ailleurs, de nombreuses interrogations subsistent : que se passera-t-il quand les entreprises du Sud monteront en gamme? Comment assurer que les pays du Nord conserveront des avantages spécifiques dans les domaines du haut de gamme? Quels types d'emplois l'Europe peut-elle proposer aux jeunes tournés vers les activités manuelles s'il n'y a plus d'emplois ouvriers en Europe<sup>123</sup>? Il existe à coup sûr un énorme potentiel de développement parmi ce que l'on appelle les « services de proximité ». Ceux-ci répondent à des besoins croissants des citoyens et, de fait, ne sont guère menacés par la concurrence étrangère. Mais Michèle Debonneuil a raison de souligner le risque de « coexistence d'une industrie hyperproductive et haut de gamme et d'emplois de services en fort développement mais souvent considérés comme des "petits boulots" [...]. Cette dualité peut-elle représenter l'avenir des pays développés?<sup>124</sup> ». Outre l'aspect économique, comment l'Europe compte-elle, avec cette stratégie, imposer des normes sociales et environnementales qu'elle ne cesse de mettre en avant? À ces deux interrogations fondamentales,

119. F. Petiteville, « La coopération économique de l'Union européenne entre globalisation et politisation », *Revue française de science politique*, vol. 51, n° 3, 2001.

120. A. Sapir, « An agenda for a growing Europe », rapport pour la Commission européenne, juillet 2003.

121. Globalement les mesures proposées au fil des rapports sont assez similaires : renforcer les avantages compétitifs (qualité des infrastructures, bas prix de l'énergie), promouvoir l'employabilité (enseignement supérieur, formation professionnelle), déréglementer les marchés du travail, accroître la flexibilité et la mobilité, améliorer la législation des activités productives, faciliter la création d'entreprises et leur transmission (par héritage ou par vente), harmoniser la fiscalité des entreprises, les aides publiques et la réglementation sociale en Europe, promouvoir les normes, brevets et labels européens, promouvoir l'harmonisation des normes sociales et environnementales à l'échelle mondiale et récompenser le respect de ces normes au niveau international avec l'aide des consommateurs. Voir F. Grignon, *op. cit.*

122. « L'Europe mondialisée : aspects extérieurs de la compétitivité », *op. cit.*, point 65.

123. C. Mathieu, H. Sterdyniak, *op. cit.*, p. 176-177.

124. M. Debonneuil, *op. cit.*, p. 35.

les partisans d'un protectionnisme européen proposent une démarche et des mesures qui méritent un débat de fond.

### Le protectionnisme est un moyen et non une fin

Le premier argument des partisans d'un tel protectionnisme consiste à dire qu'on ne peut se contenter d'une approche strictement économique des politiques commerciales. Et ce d'autant plus que la prétention hégémonique de la science économique est de plus en plus contestée<sup>125</sup>. « Un certain discours économique a rompu avec les principes de la méthode scientifique, et a servi de couverture à des choix avant tout politiques [...]. Le retour du politique est un moment nécessaire à la reconstruction du débat démocratique<sup>126</sup>. » Si le libre-échange ne correspond pas à un optimum de Pareto, alors un débat démocratique s'impose et il est parfaitement possible qu'une « solution moins efficiente du point de vue de l'allocation des facteurs économiques aboutisse à une meilleure efficacité sociale<sup>127</sup> ».

Il faut ainsi mobiliser différentes disciplines, notamment l'histoire, la sociologie et la géopolitique, pour évaluer les résultats des politiques économiques passées et pour mettre en œuvre les politiques futures. On observe alors clairement une opposition entre l'Occident libéral, où les interventions de l'État dans l'économie sont de plus en plus encadrées par les règles sur la concurrence et limitées par ses contraintes budgétaires, et des pays émergents où, au contraire, les États développent de réelles stratégies de puissance. « À rebours de toute la pensée libérale, la mondialisation est aujourd'hui indissociable du retour en force de la géopolitique, des stratégies de puissance, des nationalismes, voire des empires historiques, dans un espace économique globalisé que l'on s'était habitué, avant même la chute du rideau de fer, à penser comme "a-stratégique" et tout entier régi par les marchés et les règles de droit. [...] Ce retournement est lourd de conséquences. Idéologiques tout d'abord : la dépolitisation des mouvements économiques, dogme de la mondialisation libérale depuis les années 1980, va se heurter de manière croissante à la géopolitisation de l'espace économique

mondial résultant de l'envol économique de nations-continentes légitimement animées d'une ambition stratégique<sup>128</sup>. » Il paraît dès lors nécessaire de « réviser nos schémas de pensée, notamment l'opposition aujourd'hui réductrice entre libéralisme et protectionnisme, et d'élaborer, aux niveaux national et européen, une doctrine de sécurité économique comme il en existe depuis longtemps outre-Atlantique<sup>129</sup> ».

Deuxième point avancé qui conduit à relativiser l'opposition entre « libre-échange » et « protectionnisme » : le monde économique n'est jamais totalement « ouvert » ou « fermé », « libre-échangiste » ou « protectionniste ». « Ces catégories n'existent que pour formuler des théories. Ainsi aux États-Unis, au Japon, en France ou au Royaume-Uni, de nombreux secteurs d'activité échappent à la loi du libre-échange : l'automobile (que l'on ne peut acheter chez Carrefour ou Walmart), la pharmacie, le livre, l'industrie culturelle et le transport sont soumis à des règles très strictes. Ces règles sont le produit d'un rapport de force social ou politique. Prenons l'exemple du livre : le marché et la concurrence existent, mais sont limités à la sphère productive, la distribution devant jouer sur d'autres critères que le prix. À l'époque de la loi sur le prix unique, cela avait inquiété *Libération*. Vingt-cinq ans plus tard, plus personne ne s'oppose à cette loi protectionniste, qui est même appliquée dans d'autres pays d'Europe!<sup>130</sup> » L'Union européenne n'est d'ailleurs pas, de fait, ouverte à tous les vents. Il existe toujours un tarif extérieur commun (TEC) qui fait obstacle à une entrée libre des biens et des services sur le marché intérieur communautaire. Ce tarif extérieur commun varie suivant les biens auxquels il s'applique. Selon les chiffres de l'OMC, le droit de douane moyen est relativement bas – 6,5% en 2004 –, mais cette évaluation globale cache une grande disparité, puisque les droits de douane par produit varient de 0 à 209,9%. D'une manière générale, les droits de douane sont plus importants pour le domaine agricole où ils s'élèvent en moyenne à 10%. Il existe au total 10 000 lignes tarifaires différentes dont 2 200 lignes en matière agricole. Ainsi, certains produits agricoles sont presque exempts de droits de douane (oléagineux) alors que d'autres produits agricoles (viande bovine, produits laitiers) connaissent des taux de protection parfois supérieurs à 100%<sup>131</sup>. Globalement, le

125. D. Kahneman, « New challenges to the rationality assumption » in K. J. Arrow, E. Colombatto, M. Perlman et C. Schmidt (dir.), *The Rational Foundations of Economic Behaviour*, St Martin's Press, New York, 1996, p. 203-219.

126. J. Sapir, « Réponses à nos contradicteurs. L'éthique du débat démocratique et ce que les arguments des défenseurs du libre-échange révèlent », [http://www.protectionnisme.eu/index.php?preaction=joint&id\\_joint=42859](http://www.protectionnisme.eu/index.php?preaction=joint&id_joint=42859).

127. J. Sapir, *ibid.*

128. L. Cohen-Tanugi, « La mondialisation n'est plus ce qu'elle était », *Les Échos*, 13 mars 2007.

129. L. Cohen-Tanugi, *ibid.*

130. P. Cohen, *op. cit.*

131. J. Bizet, R. Bret, H. Haenel, R. Ries, *op. cit.*

taux de protection de l'Union était estimé en 2002 à 12,5% environ, ce qui est loin d'être négligeable. Patrick Messerlin estimait en 2002 que cette protection avait peu baissé dans l'Union européenne au cours des années 1990 : de 14,5% environ en 1990 à 12,5% en 1999. Certains produits seraient, selon lui, l'objet d'une ouverture particulièrement restreinte (produits laitiers, sucre, viande)<sup>132</sup>.

Des mesures protectionnistes doivent donc être considérées non pas comme une fin en soi (autarcie) mais comme des moyens. Emmanuel Todd plaide ainsi pour « une sorte de protectionnisme transitoire<sup>133</sup> ». La question est donc de savoir ce qui doit être libéralisé et ce qui ne doit pas l'être, ce qui doit être protégé (et à quelle hauteur) et ce qui ne doit pas l'être à tel moment. Ces arbitrages relèvent certes de considérations économiques pour évaluer les effets possibles sur la croissance, mais également de considérations politiques quant aux choix de développement des différents pays. Certains partisans du protectionnisme se considèrent finalement comme d'authentiques libéraux puisqu'il s'agit selon eux de rétablir une concurrence non faussée (par des écarts de salaires excessifs, par un trop fort différentiel de normes sociales, sanitaires ou environnementales, par un taux de change qui déforme la valeur des biens), et donc de refonder le système commercial international sur des bases à la fois plus libérales, plus équilibrées et plus homogènes (du point de vue de leur développement économique et social).

L'économiste et prix Nobel français Maurice Allais explique que le libre-échange ne marche bien que quand les niveaux de développement sont comparables. L'objectif est ainsi de consolider des espaces de régulation régionaux. Une telle démarche serait pertinente aussi bien pour les pays du Sud, afin qu'« ils élaborent des projets et des modes de développement qui leur soient adaptés<sup>134</sup> » et qu'ils puissent ainsi construire leur autonomie politique et économique, que pour l'Union européenne. Il n'existe pas de modèle unique pour le développement industriel (et encore

moins pour le développement social et culturel). « Il existe d'excellentes raisons théoriques donnant à penser que la liberté des échanges entre pays aux niveaux de productivité très différents peut, à court terme, bénéficier aux plus pauvres d'entre eux en leur ouvrant des débouchés à l'exportation, mais que, en même temps, elle hypothèque leur développement à long terme en les cantonnant dans des activités de faible productivité. C'est ce qu'avaient parfaitement compris les décideurs politiques des pays désireux de rattraper les pays plus développés qu'eux – de Robert Walpole et Alexander Hamilton, au XVIII<sup>e</sup> siècle, aux bureaucrates japonais et coréens des années 1960 et 1970 – lorsqu'ils rejetèrent la voie du libre-échange<sup>135</sup>. » La seule méthode pour que fonctionne correctement une zone de libre-échange entre pays de niveaux de développement très différents est une intégration du type « Union européenne » impliquant des mécanismes de transfert des plus riches vers les plus pauvres et des flux de main-d'œuvre de ces derniers vers les zones les plus développées. Or ce n'est réellement possible que si les économies pauvres sont petites et peu nombreuses par rapport aux économies riches. Il faudrait dans cette optique favoriser des intégrations régionales (en finançant par exemple fortement les PECO pour qu'ils rattrapent leur retard salarial et social sur les pays de l'UE à 15), protéger ces zones régionales de la concurrence déloyale d'autres zones, et aider les zones les plus faiblement développées en reversant une partie des produits des taxes. C'est ce que Bernard Cassen nomme le « protectionnisme altruiste ».

### Pour un protectionnisme altruiste

« Des propositions ont été faites, par Maurice Lauré, le créateur de la TVA, et reprises notamment par Pierre-Noël Giraud, professeur à l'École des mines de Paris, pour un protectionnisme "altruiste" permettant à la fois de protéger les modèles sociaux les plus avancés et donc les plus menacés par la mondialisation libérale et les intérêts des travailleurs du Sud<sup>136</sup>. Il s'agirait d'opérer des prélèvements sur les importations en faisant jouer une combinaison des indicateurs de l'Organisation

132. P. Messerlin, « Niveau et coût du protectionnisme européen », *Économie internationale*, vol. 89-90, 2002.

133. E. Todd, « L'incantation se substitue à l'information », 13 avril 2007, <http://www.leblogmedias.com/archive/2007/04/13/emmanuel-todd-election-pr%C3%A9sidentielle-information.html>.

134. Y. Salesse, *Manifeste pour une autre Europe*, Éditions du Félin, Paris, 2004, p. 94. Le « Rapport sur le commerce et le développement 2002 » ([http://www.unctad.org/fr/docs/tdr2002overview\\_fr.pdf](http://www.unctad.org/fr/docs/tdr2002overview_fr.pdf)) des Nations unies estimait également que « les arrangements régionaux pourraient fort bien être l'environnement le plus propice à la mise en œuvre de stratégies de développement nationales adaptées ».

135. H.-J. Chang, « Du protectionnisme au libre-échangisme, une conversion opportuniste », *Le Monde diplomatique*, juin 2003, <http://www.monde-diplomatique.fr/2003/06/CHANG/10189>.

136. M. Lauré, « Rapport sur le chômage », *La Jaune et la Rouge*, octobre 1994; P.-N. Giraud, *L'Inégalité du monde*, Gallimard, Paris, coll. « Folio », 1996; *idem*, *Économie : le grand Satan ?*, Textuel, Paris, 1998.

internationale du travail (OIT) et du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), et éventuellement de ceux du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), et de reverser les sommes dégagées soit au pays de départ, selon de strictes conditions d'utilisation à des fins sociales, environnementales et éducatives, soit à des organisations internationales et/ou régionales qui les utiliseraient dans le pays concerné selon les mêmes critères. Ces prélèvements seraient variables entre pays ou ensembles de pays, en fonction de leurs "notes" respectives fixées par les indicateurs, eux-mêmes régulièrement actualisés pour tenir compte des progrès ou des reculs dans les législations et pratiques sociales. Ainsi, entre deux pays ou marchés communs ayant les mêmes notes, bonnes ou mauvaises, les prélèvements seraient nuls. Entre l'Union européenne et la Chine, ils seraient sans doute élevés. [...]

Neutre et transparent, ce dispositif harmoniserait les conditions d'accès aux marchés et supprimerait les primes à l'exploitation de la main-d'œuvre que constituent les énormes différentiels de conditions de travail et de rémunération entre pays. Le remboursement, sous une forme à déterminer, du montant de ces prélèvements, contrairement à ce qui se passait pour la politique agricole commune (PAC), aux pays d'origine des produits constituerait un puissant stimulant à l'élévation des normes sociales et environnementales en leur sein, puisqu'il ne serait plus "payant" de tirer ces dernières vers le bas.

Il aurait une autre vertu : renforcer, par les liquidités qu'il injecterait, le marché intérieur des pays que les programmes d'ajustement structurel contraignent à exporter à outrance, et les faire revenir à des formes de développement plus autocentré, donc plus démocratiquement contrôlé. La remise de leur dette extérieure, dans des proportions qui n'ont rien à voir avec les simulacres actuels, serait un accompagnement indispensable. À un modèle ultralibéral qui "fait système", il faut opposer un autre système, tout aussi cohérent. Il n'est pas disponible clé en main, mais les forces existent pour l'élaborer, en particulier dans le cadre des forums sociaux mondiaux<sup>137</sup>. »

Des mesures protectionnistes ciblées et différentielles seraient donc un moyen d'éviter le dumping social et écologique de certains pays.

137. B. Cassen, « Un "protectionnisme altruiste" », *Manière de voir*, n° 83, 8 octobre 2005, [http://www.prospectives.info/Un-protectionnisme-altruiste-\\_a9.html](http://www.prospectives.info/Un-protectionnisme-altruiste-_a9.html).

D'où l'idée de restaurer des droits à l'entrée (renforcement du tarif extérieur commun) destinés à rétablir, sur chaque créneau, une égalité approximative, et celle d'introduire une discrimination ciblée en fonction des marchandises et des pays d'origine (possibilité de taxer des fournitures de télécommunications chinoises sans pénaliser les Américains par exemple). Une telle mesure peut être transitoire et inciterait les pays émergents à emprunter le chemin du progrès social. Jean-Luc Gréau souhaite ainsi que la politique commerciale antidumping passe « autour de pays dont les écarts de coûts salariaux ne dépasseraient pas la proportion de un à trois, pays qui constituent en fait l'ancienne Europe des quinze. Les autres pays de l'Union pourraient exporter vers la zone de "hauts salaires" en acquittant des droits modulés selon l'avantage dont ils disposent<sup>138</sup> ». Ces mesures permettraient en outre de se donner du temps pour repenser une politique industrielle cohérente, et, plus globalement, donneraient quelque latitude pour redéfinir une politique économique globale pouvant inclure une réglementation des flux de capitaux (pour retrouver les instruments de la souveraineté économique, politique et sociale).

Nombre d'économistes et de dirigeants<sup>139</sup> s'émeuvent de ces tentations protectionnistes. Les critiques sont nombreuses : ces dernières sont jugées irréalistes<sup>140</sup> compte tenu des engagements pris par l'Union au sein de l'OMC, la seule solution étant alors que la France revienne sur ses engagements et sorte du système<sup>141</sup>. Comment, par ailleurs, taxer des produits non nationaux sachant qu'il n'existe pratiquement plus de produit strictement national (en raison de la fragmentation internationale des processus de production) ? Elles seraient en outre inefficaces : tout d'abord, sachant que les produits de consommation des pays émergents sont en moyenne 2,2 fois moins chers que les produits français comparables, il faudrait, selon Lionel Fontagné, relever les droits de douanes à 120%, contre 0,8%, pour rééquilibrer les prix. Ensuite, « taxer à l'importation des produits qui ne sont plus fabriqués dans le pays a comme seul effet d'en faire monter les prix, et interdire

138. J.-L. Gréau, *op. cit.*, p. 140.

139. « Les banques centrales du G10 prônent une relance des négociations à l'OMC », *Les Échos* (avec l'AFP), 8 janvier 2007.

140. J.-M. Paugam, « Mondialisation régulée des échanges et préférence européenne », intervention prononcée lors de la table ronde du 28 novembre 2005, [http://www.fondation-res-publica.org/Intervention-de-Jean-Marie-Paugam\\_a100.html](http://www.fondation-res-publica.org/Intervention-de-Jean-Marie-Paugam_a100.html).

141. P. Leconte, *Le Grand Échec européen. Une seule solution pour la France : sortir de l'Union européenne*, François-Xavier de Guibert, Paris, 2005.



les délocalisations aux entreprises françaises leur ferait simplement perdre leur compétitivité par rapport aux autres entreprises européennes qui y ont recours<sup>142</sup> ». Enfin, les pays de l'Union s'exposeraient par ailleurs à des représailles aussi bien des pays visés par ces mesures (la Chine ou l'Inde pouvant importer moins de produits européens) que par l'OMC.

D'après Zaki Laïdi, le taux de protection ne change rien à la capacité d'un secteur à faire face à la compétition. La compétitivité industrielle française est d'ailleurs beaucoup moins menacée par les pays à bas salaires que d'autres pays avancés puisque les importations en provenance des pays à bas salaires sont les plus faibles d'Europe. « Les difficultés ne sont pas là où l'on croit. Dans le cas français, le problème ne vient pas du fait que nous perdions des emplois face à la compétition mondiale, mais que nous n'en créons de façon générale pas assez. [...] Dans la restauration ou les services à la personne, les créations sont très insuffisantes, de sorte que la perte d'emplois dans les secteurs exposés n'est pas compensée par des créations dans les secteurs non exposés<sup>143</sup>. » D'une manière générale, les critiques estiment que « l'expérience des politiques protectionnistes est pour le moins décevante. Elles permettent à certains groupes (en général proches du pouvoir politique) de s'enrichir au détriment des consommateurs. Elles freinent l'innovation, les gains de productivité et donc la croissance<sup>144</sup> ». Tout comme il existe une controverse – historique comme économique – sur les résultats du libre-échange depuis trente ans, il se développe donc une controverse sur les bienfaits des expériences protectionnistes passées. « Installer des barrières aux frontières de l'Union revient à refuser la compétitivité avec le reste du monde. Le protectionnisme porte mal son nom. Il offre une protection illusoire consistant à fermer les yeux sur le développement de ses rivaux commerciaux. L'écart se creuserait tous les jours entre

protégés et compétitifs. Un "beau" jour, les différences économiques apparaissent au grand jour. Au XIX<sup>e</sup> siècle, les expériences protectionnistes de l'Allemagne et du Japon furent concluantes mais fondées sur des principes très offensifs. Ces pays se protégeaient mais organisaient dans le même temps la conquête des marchés. Le protectionnisme d'aujourd'hui est défensif, il s'apparente à une solution de repli économique<sup>145</sup>. » Mais existe-t-il vraiment un protectionnisme « actif » qui se distinguerait d'un protectionnisme « défensif » ?

Répétons-le, protectionnisme ne signifie pas absence d'échanges ou de coopérations, mais régulation au cas par cas et modulable dans le temps (produit par produit, pays par pays, branche par branche). Beaucoup de remarques sont fondées : il est évident que de telles mesures ne suffiraient pas à résoudre les problèmes de l'économie européenne en général et de l'économie française en particulier. Il s'agit davantage d'outils devant être combinés avec ce que tout le monde, ou presque, considère comme essentiel : une véritable politique industrielle nationale et européenne, la constitution de « champions européens », promouvoir la société de la connaissance (recherche, éducation, innovation), sécuriser des parcours professionnels, etc. Si l'imposition de mesures de protection ne garantit certes pas une nette amélioration économique, leur intérêt est peut-être ailleurs : établir clairement que la libéralisation du commerce doit se faire sous conditions (acceptation de clauses sociales et environnementales par exemple) et ainsi réaffirmer la primauté des choix politiques par rapport au fonctionnement libre et potentiellement destructeur des seuls marchés.

#### Déterminer des « préférences » et des normes collectives

Bien plus que dans les mesures de rétorsion tarifaires (dont la pertinence et la faisabilité doivent être évaluées au cas par cas), l'intérêt de la démarche protectionniste réside finalement dans l'imposition de contraintes non tarifaires. De ce point de vue, l'écart n'est pas si grand avec un auteur comme Zaki Laïdi qui prône, au niveau européen, un système de « préférences collectives »<sup>146</sup>. Celles-ci sont définies comme « l'ensemble des préférences sociales dont la préservation peut passer par le recours, partiel

142. P. Artus, É. Cohen, J. Pisani-Ferry, *op. cit.*

143. Z. Laïdi, « Le grand bêtisier du protectionnisme », *Les Échos*, 5 février 2007. Il identifie trois raisons majeures de la défiance à l'égard du libre-échange : un effet de loupe qui fait durement ressentir localement des pertes d'emplois (ou des baisses de salaires) liées aux logiques de délocalisation, un effet de halo – on n'est pas forcément soi-même menacé mais on craint de le devenir –, un effet d'aveuglement. « Personne n'est contre l'idée de vendre des avions ou des produits chers, mais peu de gens pensent qu'il est pour cela nécessaire d'abandonner des pans entiers de notre industrie textile. Personne ne regrette de voir les prix de certains produits baisser, mais personne ne veut voir que ce résultat est aussi la conséquence de l'ouverture des marchés. » Z. Laïdi, « It's the trade stupid...! », *op. cit.*

144. P. Martin, *op. cit.* Voir aussi P. Krugman, *La Mondialisation n'est pas coupable*, La Découverte, Paris, 1998.

145. J. Pisani-Ferry : « Le protectionnisme offre une protection illusoire », *L'Expansion*, <http://www.lexpansion.com/art/0.153813.o.html>.

146. Un tel système a été récemment soutenu par Pascal Morand et semble plus généralement intéresser l'Union européenne.

ou général, temporaire ou durable, à des mesures de protection économiques dérogoatoires aux principes du libre-échange. Définir des préférences, ce n'est pas, comme on pourrait le penser, exclure purement et simplement des activités de l'échange marchand. C'est plutôt dire que les préférences collectives s'appliquent à l'ensemble des situations où la logique de l'échange ne peut être la seule rationalité possible et acceptable [...]. La notion de préférences collectives est potentiellement utilisable dans tous les secteurs qui ne se prêtent pas pleinement à la logique des avantages comparatifs ». Laïdi identifie ainsi sept grandes catégories de préférences collectives : agriculture, environnement, normes sociales, sécurité alimentaire, éducation, santé et culture. Pour chacun de ces enjeux il ne s'agit pas de refuser toute libéralisation mais plutôt de « définir fermement dans chaque secteur ce qui doit être libéralisé et ce qui peut être invoqué comme préférence collective<sup>147</sup> ». Mais quelles sont les préférences collectives « recevables » ? Quels sont les secteurs qui ne se prêtent pas « pleinement » à la logique des avantages comparatifs ? Qui peut en décider ? Que signifie « fermement », c'est-à-dire comment s'assurer qu'un processus de libéralisation progressif, petits pas par petits pas, ne va pas conduire à vider de leurs substances ces préférences collectives ? Comment mettre en place ces préférences si, comme Laïdi, on ne souhaite pas utiliser des sanctions douanières ?

L'enjeu majeur à l'avenir semble donc bien celui-ci : comment promouvoir une liberté du commerce tout en faisant respecter des valeurs et des normes que l'Union européenne, et l'immense majorité de ses citoyens, considère comme fondamentales ? La logique de la libéralisation s'accommode mal de restrictions, ne croyons dès lors pas que les agents économiques engagés dans une compétition sans merci vont spontanément intégrer des normes qui, par définition, vont les pénaliser. Une autorégulation du commerce est largement irréalisable et il ne suffit pas de multiplier les déclarations et les codes de bonne conduite pour inciter les acteurs à prendre en considération des mesures n'allant pas dans leur sens.

### Limite de l'argument de la nécessaire « compétitivité »

« Le problème avec l'argument de la compétitivité, c'est d'abord qu'il est sans fin. Chaque concession à cet "impératif économique" en appelle une autre, qui permet aux détenteurs de capital de capter une fraction toujours plus grande de la richesse produite. Or, la répartition du revenu n'obéit pas à des lois économiques intangibles, mais à l'évolution des rapports sociaux. Si les générations passées avaient pris au mot ce type d'arguments, nous connaîtrions encore les conditions de travail du XIX<sup>e</sup> siècle. Les arguments que l'on entend aujourd'hui sont en effet aussi vieux que le capitalisme. En 1770, l'auteur anonyme d'un *Essay on Trade and Commerce* publié à Londres expliquait déjà qu'il fallait travailler plus : "La cure ne sera pas complète tant que nos pauvres de l'industrie ne se résigneront pas à travailler six jours pour la même somme qu'ils gagnent maintenant." Un peu plus tard, en 1850, l'auteur des *Sophismes sur le libre-échange* se lamentait ainsi : "La difficulté de se procurer des ouvriers à des prix raisonnables devient en réalité insupportable." En 1865, toujours à Londres, la Commission sur l'emploi des enfants indiquait : "Nos objections contre le non-emploi de garçons au-dessous de 18 ans au travail de nuit seraient tirées de ce que nos dépenses subiraient une augmentation mais c'est aussi la seule raison. Nous croyons que cette augmentation serait plus grande que notre commerce, avec la considération que l'on doit à son exécution prospère, ne pourrait convenablement le supporter. Le travail est rare ici et pourrait devenir insuffisant par suite d'un règlement de ce genre." Un rédacteur, dans un éditorial du *Times* du 3 septembre 1873 que l'on croirait daté d'hier, avertissait les irresponsables : "Si la Chine devient un grand pays manufacturier, je ne vois pas comment la population industrielle de l'Europe saurait soutenir la lutte sans descendre au niveau de ses concurrents<sup>148</sup>." »

Il existe déjà de nombreux accords internationaux dans le cadre de l'Organisation internationale du travail mais ceux-ci sont largement ignorés en raison de l'opposition des employeurs et d'une contrainte politique inexistante<sup>149</sup>. La question

147. Z. Laïdi, « Choisir les « préférences collectives » », *Libération*, mardi 11 mai 2004.

148. M. Husson, « Déclinisme et compétitivité », 15 avril 2005, <http://hussonet.free.fr/declinmh.pdf>.

149. W. Sengenberger, « The role of international labour standards for governing the internationalization of employment », in P. Auer, G. Besse et D. Méda (dir.), *op. cit.* Voir également E. de Wet, *Labour Standards in the Globalized Economy: The Inclusion*

des normes sociales a même été abordée au sein de l'OMC à la fin des années 1990 pour être finalement écartée, certains pays émergents y voyant une forme de protectionnisme déguisé de la part des pays développés. La situation peut être généralisée à toutes les normes (sociales, environnementales, sanitaires) qui limiteraient de fait la libéralisation du commerce. L'exemple de la politique climatique est à ce titre éclairant. À la suite des propositions de la Commission européenne pour une stratégie globale de lutte contre le réchauffement climatique, Patrick Criqui, économiste et directeur de recherche au CNRS s'interroge : « En s'engageant sur la voie d'une discipline forte et contraignante, l'Union européenne ne risque-t-elle pas de voir sa marge de manœuvre de compétitivité s'éroder face à ses concurrents<sup>150</sup> ? »

Sur des sujets de ce type, économiquement peu rentables – du moins à court terme –, peut-on vraiment se passer d'une contrainte politique forte ? Il est bien entendu nécessaire de favoriser la coopération entre États mais il faut plus fondamentalement repenser les missions et les pouvoirs d'action de l'ensemble des institutions internationales. Depuis octobre 2005, une Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles a été votée lors de la 33<sup>e</sup> conférence générale de l'UNESCO. Celle-ci établit une cotutelle des échanges culturels internationaux avec l'OMC, qui était jusque-là la seule instance de régulation. Faut-il aller au-delà et écarter du champ d'action légitime de l'OMC d'autres secteurs ? Alors que plus de 500 traités internationaux ayant trait à l'environnement ont été signés, bien peu l'ont été sous l'égide du PNUE (organe de l'ONU créé en 1972). Si l'on considère que l'environnement est un bien fondamental universel, pourquoi ne pas créer une Organisation mondiale de l'environnement qui aurait un pouvoir de sanction à l'encontre des États ou des entreprises qui ne respecteraient pas, dans la production, le transport ou la diffusion de leurs produits, un certain nombre de normes<sup>151</sup> ? Ne faudrait-il pas par ailleurs articuler la réglementation du commerce

international avec les objectifs d'emploi et de développement, dans le respect des droits fondamentaux contenus dans la Charte des Nations unies<sup>152</sup> ? La réalisation politique de telles initiatives n'est guère aisée et l'argument environnemental ou social sera certainement perçu comme un instrument protectionniste des pays les plus développés. Il se peut, pourtant, que l'Europe soit obligé d'en passer par là si elle souhaite réellement imposer les valeurs qu'elle revendique.

## CONCLUSION

Au terme de notre analyse, nous sommes en mesure de dégager quatre points essentiels :

**Clarifier le vocabulaire.** Ne confondons pas un processus de développement (la mondialisation), une philosophie (le libéralisme) et des politiques économiques (libre-échange, protectionnisme). On peut ainsi être un « libéral » au sens politique ou culturel et néanmoins être en opposition au modèle économique libéral tel qu'il se développe actuellement. On peut par ailleurs accepter la mondialisation et le libéralisme économique et cependant vouloir limiter le libre-échange.

Dans cette perspective, d'éventuelles mesures protectionnistes doivent être considérées non pas comme une fin en soi (pour une hypothétique autarcie) ou comme une philosophie, mais comme des moyens de pilotage économique (régulation au cas par cas et modulable dans le temps). La question est donc de savoir ce qui doit être libéralisé et ce qui ne doit pas l'être, ce qui doit être protégé (et à quelle hauteur) et ce qui ne doit pas l'être à tel moment. Ces arbitrages relèvent certes de considérations économiques pour évaluer les effets possibles sur la croissance, mais également de considérations politiques quant aux choix de développement des différents pays.

**Disposer d'un bilan précis des politiques commerciales.** S'il existe une infinité d'études, de rapports et d'évaluations, on manque toujours d'un diagnostic précis des effets des politiques commerciales réalisées jusqu'ici. Comme l'affirment Fabien Besson et Cédric Durand, « la difficulté à rendre compte de l'ampleur du phénomène et de

*of a Social Clause in the General Agreement on Tariffs and Trade/World Trade Organization, International Institute for Labour Studies, 1994, <http://www.ilo.org/public/english/bureau/instit/download/dp7694.pdf>.*

150. P. Criqui, « Europe : sa politique climatique menace-t-elle sa compétitivité ? », *Telos*, 26 janvier 2007, [http://www.telos-eu.com/fr/article/europe\\_sa\\_politique\\_climatique\\_menace\\_t\\_elle\\_sa\\_](http://www.telos-eu.com/fr/article/europe_sa_politique_climatique_menace_t_elle_sa_).

151. À l'initiative de Jacques Chirac et d'Alain Juppé, une conférence a été organisée à Paris les 2 et 3 février 2007 avec plus de quarante pays. L'objectif était de solliciter la création d'une Organisation des Nations unies pour l'Environnement (ONU) pouvant constituer un véritable contrepoids à l'OMC. Voir G. Blouin-Genest, « L'ONU arrivera-t-elle à contrebaler

ancer l'OMC ? », 27 mai 2007, <http://www.apetudiante.info/spip.php?article264>.

152. Certains prônent par exemple la transformation de l'OMC en Organisation mondiale du commerce pour le développement (OMCD), laquelle renouerait avec les objectifs de la conférence de l'Organisation des Nations unies sur le commerce et l'emploi qui s'est tenue à La Havane en 1947 et qui avait approuvé la création de l'Organisation internationale du commerce (OIC).

ses effets est en elle-même un signal inquiétant pour l'État social; elle pointe l'incapacité de la puissance publique à disposer d'une information fiable et précise sur l'internationalisation des processus productifs<sup>153</sup> ». Il paraît donc indispensable que la France et/ou l'Europe se dote d'instruments d'évaluation et de méthodologie propre. La proposition, faite par certains, de créer un Observatoire international des pratiques de la libéralisation va dans le bon sens. Cette instance devrait réunir non seulement des économistes de diverses obédiences mais également des spécialistes des relations internationales, des démographes, des historiens ou encore des sociologues. Il faut en effet privilégier une approche multidimensionnelle (et non uniquement économique) et dynamique. Par exemple, il ne faut pas simplement évaluer aujourd'hui l'impact des pays à bas salaire dans la mesure où la concurrence va se généraliser à des secteurs jusque-là épargnés, et tout particulièrement dans les services.

**Relativiser l'opposition entre libre-échange et protectionnisme.** Le monde économique n'est jamais totalement « ouvert » ou « fermé », « libre-échangiste » ou « protectionniste ». Chaque État souhaite se protéger des autres tout en accédant à leurs marchés<sup>154</sup>. Les stratégies sont ainsi fluctuantes en fonction des enjeux et des interlocuteurs. Lors de la réunion de l'OMC à Cancun en 2003, les revendications du Brésil ne portaient pas sur une demande de protection mais de « déprotection ». Le Brésil reprochait au Nord de plaider pour l'ouverture commerciale mais de fermer ses frontières aux produits agricoles du Sud. Ce sont les Européens et les Américains qui, d'une certaine manière, ont justifié certaines formes de protectionnisme. En Europe même, la différence entre les discours et les actes est parfois déconcertante : officiellement, les dirigeants allemands n'aiment guère le protectionnisme économique et Angela Merkel relaie régulièrement leurs demandes. Cela ne l'empêche pourtant pas d'intervenir dans la tentative de prise de contrôle de l'électricien espagnol Endesa par le groupe énergétique E.ON, de dénoncer la politique de l'industriel taiwanais BENQ, qui a mis la clé sous la porte un an après avoir repris dans des conditions financières avantageuses l'activité

téléphonie mobile de Siemens et ses nombreux brevets (ce qui risque de mettre au chômage plus de 3000 salariés), ou de demander à la banque publique KfW d'être prête à prendre le relais de Daimler Chrysler au cas où le constructeur germano-américain envisagerait de se défaire de 7% des actions d'EADS<sup>155</sup>. Vérité en deçà, erreur au-delà...

L'Union européenne, comme tout autre acteur international, défend logiquement ses intérêts commerciaux (à l'OMC et lors d'accords bi- ou multilatéraux). Mais si l'Union semble très efficace pour forcer l'ouverture des autres pays – ce que Mark Curtis nomme « *the big push*<sup>156</sup> » –, elle renonce progressivement, en contrepartie, à défendre ses entreprises et ses emplois de la concurrence internationale. Quel est le bon équilibre? Le débat n'est pas de savoir s'il faut ou non des protections, lesquelles existent et existeront toujours, mais sur le degré et la forme qu'elles peuvent prendre. Dès lors que l'on écarte l'isolationnisme et le libre-échangisme total (tous deux impossibles à réaliser et non souhaitables), on doit admettre que tout le monde est plus ou moins protectionniste – et, symétriquement, plus ou moins libre-échangiste – et que les positions peuvent varier en fonction des besoins et des priorités économiques et politiques du moment. Le libéralisme économique requiert d'ailleurs des garde-fous. Être « libéral » d'un point de vue économique ne signifie pas que l'on soit favorable à un « laissez-faire » absolu. Friedrich Hayek lui-même reconnaissait à l'État un rôle économique important de stabilité et de régulation<sup>157</sup>. Les instruments de défense commerciale participent de la nécessaire régulation des marchés<sup>158</sup>.

**Articuler commerce et normes sociales.** Des normes sociales ne doivent-elles pas être considérées comme des barrières non tarifaires? La véritable question est la suivante : la libéralisation des échanges doit-elle se faire sous conditions, c'est-à-dire sous contraintes? Si oui, dans quelles limites?

Officiellement la doctrine de la Commission européenne se démarque du credo libéral *stricto*

153. F. Besson et C. Durand, *op. cit.*, p. 17.

154. La Commission européenne pour le commerce l'affirme même explicitement : « It has become necessary to create trade policy instruments aimed not only at protecting the EC market but also at opening third country markets », [www.europa.eu.int/comm/trade/issues/respectrules/tbr/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/trade/issues/respectrules/tbr/index_en.htm).

155. P. Drouin, « L'Allemagne succombe à l'interventionnisme économique », *Les Échos*, 12 janvier 2006.

156. M. Curtis, « 17 ways the European Commission is pushing trade liberalization on poor countries », rapport commandité par Christian Aid pour le European Movement for Trade Justice, novembre 2005, <http://www.people.ie/seventeen.pdf>.

157. F. A. von Hayek, *La Route de la servitude*, PUF, Paris, 2005 (1<sup>re</sup> éd. 1944).

158. J.-C. Karpeles et B. Richez-Baum, « Commerce international : plaidoyer pour un bilatéralisme réfléchi », *Les Échos*, 29 décembre 2006.

*sensu*, estimant que la libéralisation du commerce n'est pas une fin en soi. La notion de « commerce déloyal » est ainsi pleinement reconnue<sup>159</sup>. Mais qu'est-ce qui doit être considéré comme « déloyal » et à ce titre faire l'objet de mesures contraignantes ? Des salaires très bas constituent-ils une concurrence déloyale ou un avantage comparatif ? Le problème se complique davantage encore dès lors que l'Union souhaite conserver – et même exporter – son « modèle social ». De quelles « valeurs » s'agit-il ? Faut-il, et si oui comment, les inscrire dans des normes contraignantes ?

Tirillée par des intérêts et des modèles de développement économiques et sociaux différents, l'Union européenne semble, pour l'heure, hésiter entre le souci de libéraliser davantage encore le commerce et le désir de faire valoir des normes sociales ou environnementales qui, pourtant, risquent de freiner le commerce. Elle est dès lors dans l'incapacité de fixer un cadre clair à ce que sont les activités marchandes et non marchandes, à la nécessité ou non de défendre et de promouvoir une industrie européenne, au degré nécessaire de protection tarifaire, au contenu des normes sociales et environnementales qui doivent être défendues et qui contraignent, le cas échéant, les échanges commerciaux, aux moyens pour imposer de telles normes, etc.

Comment promouvoir une liberté du commerce tout en faisant respecter des valeurs et des normes que l'Union européenne et l'immense majorité de ses citoyens considèrent comme fondamentales ? La logique de la libéralisation s'accommode mal de restrictions, ne croyons dès lors pas que les agents économiques engagés dans une compétition sans merci vont spontanément intégrer des normes qui, par définition, vont les pénaliser. Une autorégulation du commerce est largement irréalisable et il ne suffit pas de multiplier les déclarations et les codes de bonne conduite pour inciter les acteurs à prendre en considération des mesures qui ne servent pas leurs intérêts. L'utilité du recours à des mesures de protection commerciale est précisément d'indiquer que la libéralisation du commerce doit se faire sous conditions (acceptation de clauses sociales et environnementales par exemple) et ainsi de réaffirmer la primauté des choix politiques par rapport au fonctionnement libre et potentiellement destructeur des seuls marchés.

159. Commission des communautés européennes, « Les instruments de défense commerciale de l'Europe dans une économie mondiale en mutation », livre vert à soumettre à la consultation publique, 6 décembre 2006, p. 2, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc\\_131497.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_131497.pdf).

Si la « politique commerciale » n'est pas uniquement « commerciale »<sup>160</sup>, elle est en revanche profondément « politique ». C'est pourquoi ce sujet ne saurait être contenu dans un espace réservé à des techniciens et des « experts ». L'expérience du Traité constitutionnel européen a montré les limites d'une telle démarche en révélant une coupure profonde entre des gouvernants et des citoyens. Il est ainsi nécessaire que les politiques, les think tanks, les chercheurs en sciences sociales, les médias, les syndicalistes mais aussi les citoyens eux-mêmes, s'approprient ce débat. Car c'est bien notre modèle de développement économique et social qui est en jeu.

160. Tout le monde admet que les déséquilibres commerciaux sont en grande partie liés à des problèmes de taux de change. Les distorsions monétaires perturbent en effet gravement les conditions de la concurrence mondiale. Selon un rapport de la CNUCED, « les décisions prises concernant le système monétaire et financier international ne devraient pas être limitées par des considérations purement monétaires et financières, mais devraient tenir compte du fait qu'elles influent fortement et durablement sur l'économie réelle aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement » (« Rapport sur le commerce et le développement 2004 », p. 24, <http://www.unctad.org>). Les flux financiers ont été dissociés du commerce international. Il est dès lors nécessaire d'intégrer les problèmes financiers et les problèmes commerciaux dans une même politique. L'article III (§ 5) de l'accord sur l'OMC se contente de reprendre les intentions de la déclaration ministérielle finale du cycle d'Uruguay, qui insistait sur la « cohérence dans l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial » et qui invitait l'OMC à coopérer avec les deux institutions financières issues des accords de Bretton Woods : la Banque mondiale et le FMI. Puisque cette coopération n'a jamais eu lieu, ne faut-il pas fusionner le FMI et l'OMC pour mettre en place « des mécanismes qui permettraient d'assurer la bonne évaluation des monnaies au regard des courants d'échange » ? (voir N. Lenoir, J.-M. Metzger, « Avec l'OMC, le monde sera plus juste », *Le Monde*, 24 mai 2006).

## ANNEXES

Comparaison des taux de recours aux instruments de défense commerciale<sup>1</sup>

Pays	Importations (en milliards de dollars)	Mesures définitives	Ratio
Argentine	28,7	57	1,99
Inde	134,8	177	1,31
Afrique du Sud	62,3	65	1,04
Turquie	116,6	75	0,64
Australie	123,3	42	0,34
Mexique	231,7	70	0,30
États-Unis	1732,4	232	0,13
Chine	660	79	0,12
Union européenne	1462,5	133	0,09

Source : Commission européenne (année 2005).

Mesures définitives antidumping en vigueur<sup>2</sup> (classées selon le pays les imposant)

Pays	31.12.2002	31.12.2003	31.12.2004	31.12.2005	30.06.2006
États-Unis	266	281	273	264	232
Inde	191	220	203	184	177
Union européenne et États membres	184	156	137	136	133
Turquie	27	50	65	70	75
Mexique	55	58	60	70	70
Chine	15	47	55	69	79
Afrique du Sud	97	91	82	68	65
Argentine	52	63	65	57	57
Canada	87	89	77	57	39
Australie	40	41	44	47	42
Total	1161	1298	1243	1202	1142

Source : OMC.

1. J. Bizet, R. Bret, H. Haenel et R. Ries, « Les instruments de défense commerciale de l'Europe », rapport d'information fait au nom de la délégation pour l'Union européenne du Sénat, 29 mars 2007, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/march/tradoc\\_133956.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/march/tradoc_133956.pdf). Le « taux de protection » moyen des différents États est le ratio entre le nombre de mesures antidumping en vigueur et le montant des importations.

2. *Idem, ibid.*

## Pays visés par les mesures définitives antidumping

Pays	31.12.2002	31.12.2003	31.12.2004	31.12.2005	30.06.2006
Chine	212	252	270	287	295
Union européenne et États membres	172	176	173	141	137
Corée du Sud	87	100	99	97	88
Japon	71	81	78	69	69
Taiwan	64	70	73	68	64
États-Unis	50	52	52	62	59
Inde	47	47	53	49	52
Thaïlande	42	42	46	48	48
Russie	44	58	45	43	41
Indonésie	33	36	36	41	39
Total	1161	1298	1243	1202	1192

Source : OMC.

## Secteurs visés par les mesures européennes de défense commerciale (1996-2006)

Secteur	Moyenne 1996-2005	2006
Fer et acier	31 %	0 %
Chimie	22 %	36 %
Textile	15 %	6 %
Électronique	12 %	14 %
Autres	10 %	14 %
Industrie mécanique	6 %	6 %
Autres métaux	1 %	25 %
Bois et papier	2 %	0 %
Chaussures	1 %	0 %
Total	100 %	100 %

Source : Commission européenne.

## Pays visés par les mesures européennes de défense commerciale (1996-2006)

Pays	Moyenne 1996-2005	Moyenne 2003-2005	2006
Chine	16%	32%	33%
Inde	12%	5%	6%
Corée du Sud	8%	6%	3%
Taiwan	7%	6%	8%
Thaïlande	4%	5%	6%
Russie	4%	6%	6%
Malaisie	4%	6%	6%
Indonésie	4%	2%	0%
États-Unis	3%	3%	6%
Ukraine	2%	2%	8%
Kazakhstan	0%	0%	6%
Reste du monde	35%	27%	14%
Total	100%	100%	100%

Source : Commission européenne.

## Comparaison des pratiques antidumping entre l'Union européenne et les États-Unis

	États-Unis	Union européenne
Ouverture d'enquêtes antidumping 2000-2004	215	114
Imposition de mesures définitives 2000-2004	103	89
Taux d'imposition de mesures (mesures imposées/enquêtes ouvertes)	50%	57%
Maintien des mesures au-delà de cinq ans	75%	25%
Taux moyen des droits antidumping	132%	35%
Taux antidumping les plus élevés	369%	67%
Personnel	375 personnes	166 personnes
Règlement des différends	23 cas	4 cas
Nombre de défaites devant l'Organe de règlement des différends de l'OMC	11 cas	0

Source : Mayer, Brown, Rowe & Maw LLP, « Rapport d'évaluation de la pratique de l'Union européenne en matière antidumping », décembre 2005.



