

L'Union européenne dans la compétition commerciale internationale : faut-il moduler la politique commerciale extérieure commune ?

Bernard Yvars,

Docteur ès Sciences Economiques

Chaire Jean Monnet en «Intégration régionale comparée »

Université Montesquieu-Bordeaux IV – France

Introduction

Le 24 octobre dernier, le Commissaire européen au Commerce extérieur, Peter Mandelson, déclarait à propos des relations commerciales Europe - Chine : « L'Europe doit accepter une concurrence agressive. La Chine doit veiller à ce que cette concurrence soit loyale ». Cette affirmation mérite d'être commentée. Si l'on peut admettre que la concurrence soit l'aiguillon du commerce international en ce sens qu'elle va conduire les entrepreneurs à produire mieux tout en produisant moins cher, cette dynamique de l'échange n'est pas exempte d'ambiguïtés. En effet, la concurrence, qui va nécessiter un cadre institutionnel du commerce favorisant le libre-échange, doit faire émerger dans le trafic international les produits les plus compétitifs à qualité identique. La vraie question est alors de savoir quels sont les facteurs acceptables de cette compétitivité pour les pays de l'Union européenne. Peter Mandelson suggère une concurrence loyale de la Chine dont le rôle dans la production de biens manufacturés et le commerce mondial est en forte croissance. Qu'est-ce que la loyauté de la concurrence ? la réponse à cette interrogation conduit à constater un désaccord profond entre les nations, en particulier entre les pays développés et ceux en voie de développement ou émergents. Dans une économie mondialisée, la concurrence semble porter sur tous les éléments du coût de production, notamment les aspects sociaux de ces coûts. Les pays à forte protection sociale vont ainsi s'opposer à ceux qui ont des normes sociales faibles sans que l'on puisse pour autant parler de dumping¹. Ce qui est contestable, c'est produire avec des normes

¹ Le dumping dans la plupart des cas n'est pas constitué parce que les prix pratiqués sur les marchés extérieurs ne sont pas inférieurs aux coûts de production domestiques.

sociales très basses non pas pour satisfaire principalement le marché domestique (la capacité d'absorption du marché étant souvent insuffisante) mais pour exporter dans des pays qui ont des normes sociales plus élevées voire beaucoup plus élevées et par voie de conséquence, des coûts de production plus hauts. L'échange devient alors déséquilibré et déloyal, d'autant plus que, comme vient de le montrer P. Samuelson, dans une économie - monde ou globalisée, ce ne sont plus les avantages comparatifs qui doivent être pris en compte mais les avantages absolus². Nous nous proposons de rappeler les enseignements les plus récents en matière de théorie et de faits du commerce international et d'en tirer les conséquences pour les structures productives et l'emploi dans une Union européenne largement ouverte à l'échange international avec les pays tiers (et devenue l'un des bons « élèves » de l'OMC). Puis, nous nous interrogerons sur la soutenabilité de la politique commerciale extérieure commune dans le contexte actuel de concurrence forte tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union.

I – Les bienfaits du commerce international : un optimisme à tempérer

Les conditions de l'échange international ont évolué et aujourd'hui, il convient de s'interroger au moins dans trois directions :

- l'insuffisante pertinence de la référence aux coûts comparatifs ricardiens comme fondateurs de la spécialisation internationale et de la supériorité du libre-échange sur toute forme d'échanges organisés ;

- la portée limitée de l'argument de la montée continue en gamme ou de l'accès ininterrompu à une plus haute valeur ajoutée dans les productions des pays développés, notamment celles qui incorporent de la recherche-développement. Un échange international hiérarchisé continuerait ainsi de se mettre en place avec une spécialisation où pays développés et pays en développement seraient gagnants à l'échange international ;

- l'argument essentiellement académique d'une différenciation infinie de produits similaires qui conduirait à un commerce extérieur à capacité de développement infini. Le développement de l'échange intra - branche caractérise une telle situation. Mais en réalité, l'échange intra - branche, partout dans le monde y compris entre les pays les plus développés de l'Union européenne, est essentiellement un échange intra - branche vertical et non pas horizontal comme on l'a implicitement considéré pendant plusieurs dizaines d'années. Du coup, on est confronté à un problème de coûts d'ajustement économique parce qu'aussi bien les échanges inter -branches que

² P. A. Samuelson, Why Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economist Supporting

les échanges intra - branche verticaux conduisent à la spécialisation, donc à des chocs sociaux par perte d'activités. Reprenons chacun des trois arguments.

I – 1 – Avantages comparatifs versus avantages absolus

Certes, nous ne sommes pas encore dans une économie mondiale complètement décloisonnée mais la tendance est à une libéralisation commerciale accrue selon deux modalités :

- les progrès de la négociation multilatérale sous l'égide de l'OMC ;
- les progrès du régionalisme avec la création de zones de libre-échange ou d'unions douanières.

Ce sont deux voies complémentaires d'accès au libre- échange, le libre-échange généralisé étant la solution optimale dans l'analyse néo-classique qui montre la réalisation de gains en bien-être les plus élevés pour les nations co-échangistes. Cela dit, la participation « convenable » à l'échange international repose sur une spécialisation selon les avantages comparatifs dans un cadre institutionnel des échanges complètement ouvert. Cette approche vient d'être relativisée par l'économiste américain P. Samuelson. Le raisonnement est conduit dans le cadre d'un modèle à deux biens et deux facteurs (selon l'analyse de J.S. Mill) et en prenant le cas de la Chine et des Etats-Unis. Si la Chine connaît un gain de productivité dans le bien de spécialisation des Etats-Unis jusqu'à l'égalisation du ratio des coûts relatifs entre ces deux pays, alors le commerce n'a plus d'intérêt pour les Etats-Unis qui apparaissent perdants à l'échange international. Comment un tel gain de productivité serait-il possible pour la Chine ? tout simplement parce que la diffusion internationale de l'innovation et de la recherche - développement est rapide et est rendue possible par la capacité d'absorption d'une main-d'œuvre de plus en plus formée et qualifiée à travers le monde. Même si on peut penser que la recherche-développement progressera essentiellement dans les pays les plus développés dans les années à venir, un rattrapage est à l'œuvre et réduira les écarts entre nations. Cependant, les nouveaux procédés, les inventions et innovations viendront encore principalement des Etats-Unis, du Japon et de l'Union européenne et seront de plus en plus exploités dans les pays à moindre coût social de production.

I – 2 – L'impasse finale de la montée en gamme

J. Bhagwati suggère aux pays développés à main-d'œuvre relativement plus coûteuse une montée en gamme pour maintenir le gain à l'échange. Soit mais jusqu'où ? qu'est-ce qui permet de

Globalization, *Journal of Economic Perspectives*, Summer, 2004.

dire que cette montée en gamme puisse constituer un mouvement continu ? Le schéma mécanique d'une montée en gamme permanente de la production des pays développés pendant que les productions de gamme inférieure seraient délocalisées dans les pays en retard de développement, à coût sociaux de production plus bas et dotés d'une main d'oeuvre relativement moins qualifiée que celle des pays avancés, est un modèle dont la pertinence ne peut être que de courte période (cette courte période correspondant d'ailleurs à celle que nous vivons actuellement). Cela revient à supposer qu'il y aura définitivement une avance technologique des pays actuels les plus avancés sur les autres. Proposition discutable. Par ailleurs, le commerce fondé sur la différenciation des produits pourrait progresser moins fortement en raison de la rapidité des transferts de technologie, contribuant à la similitude des gammes de produits, et des stratégies globales des firmes en position de marché oligopolistique ou monopolistique. A terme, ces produits différenciés substituables deviendraient des produits concurrents en raison de l'étroitesse de la différenciation, ce qui perturbera le développement des productions et des échanges. Aujourd'hui, nous sommes confrontés à un processus de déterritorialisation des activités qui concerne en particulier l'Ouest de l'Union européenne dans deux directions : l'une intra - européenne vers les pays de l'Est à coût de main-d'oeuvre relativement bas et l'autre vers la zone asiatique (Inde et surtout Chine) pour des raisons là - aussi de faiblesse du coût du travail. Dans une certaine mesure, on peut dire que les salariés des pays d'origine (pays à haut niveau de protection sociale) sont lésés, les profits étant partagés par la main-d'oeuvre à l'étranger et le capital³. Ce partage est d'ailleurs inégal, les détenteurs des capitaux réels et monétaires récupérant une grande partie des profits réalisés dans les pays émergents, notamment la Chine.

I – 3 – Les limites des vertus de l'échange intra - branche

Dans les années 70 et 80, de nombreuses études ont mis en évidence le développement de l'échange intra - branche européen, source de croissance économique et d'emplois. Ce commerce croisé de produits similaires était supposé répondre à des goûts différents des consommateurs mais la qualité des produits pour un même niveau de nomenclature de biens était supposée semblable (identité des fonctions de production). Or, ce commerce est en réalité différencié horizontalement (biens sans différence de qualité) et verticalement (biens différenciés sur une échelle de qualité), comme le montre le tableau 1 ci-dessous.

³ H. Bourguinat, Le libre-échange : un paradigme en situation d'inconfort, *Revue d'Economie politique*, N°5, septembre-octobre 2005.

Tableau 1- Part en % des types d'échange de quelques pays de l'Europe des 15 - Année 1999

	Intra-Union européenne			Extra-Union européenne		
	Intra-branche horizontal	Intra-branche vertical	Inter-branche	Intra-branche horizontal	Intra-branche vertical	Inter-branche
France	23.1	47.2	29.7	10.3	29,1	60,6
Allemagne	18.1	49.9	31.3	5.7	33.2	61.1
Angleterre	13.6	52.3	34.1	4.8	31	64.2
Espagne	20.8	35.2	44	2.1	11.6	86.4
Italie	14.8	39.8	45.4	2.8	20.1	77.1
Suède	7.2	38.1	54.6	4.2	23.4	72.4
Portugal	11.5	27.1	61.1	1.1	3.8	95.1
UE-15	17.2	43.8	39	5.7	25.5	68.8

Source : d'après les travaux de Fontagné, Freudenberg (2000).

L'échange intra - branche est plus accentué pour la France, l'Allemagne et l'Angleterre. En revanche, l'échange est principalement inter - branches pour les petits pays périphériques, notamment le Portugal (et aussi la Grèce et la Finlande). Le commerce inter -branches caractérise principalement les échanges entre pays périphériques⁴, alors que l'échange intra - branche, et en particulier en différenciation horizontale, est un phénomène caractéristique des pays centraux⁵. Le commerce entre pays du Centre et de la Périphérie, lorsqu'il est intra -branche, est surtout différencié verticalement, ce qui traduit l'émergence d'un échange de qualité entre pays à niveaux de développement différents. Trois pays seulement sont spécialisés dans le haut de gamme de la haute technologie : le Royaume-Uni, la France et la Suède. Il n'apparaît pas de pays européens spécialisés dans le bas de gamme de la haute technologie. Dans la moyenne gamme de produits non technologiques, on retrouve principalement la Grèce, le Portugal, l'Autriche, le Royaume-Uni, la zone Belgique - Luxembourg, les Pays-Bas et l'Espagne. Le bas de gamme de produits non technologiques correspond à la Grèce, à l'Italie, au Portugal et à l'Espagne. On peut aussi remarquer l'existence d'un clivage Centre/Périphérie : la Suède, le France, le Royaume-Uni et l'Allemagne sont spécialisés dans les produits technologiques alors que l'Espagne ou le Portugal ne suivent pas le même chemin technologique⁶. Par conséquent, il existe dans l'Union européenne une forte hiérarchie des spécialisations industrielles, en particulier selon une échelle de qualité, avec un clivage net Centre - Périphérie, le Centre recouvrant ce que l'on désigne par le Pentagone européen (territoire délimité par les villes de Londres, Paris, Munich, Milan et Hambourg)⁷. Un contexte de compétition intra -européenne, accentuée par l'élargissement à l'Est, pour exploiter les meilleures

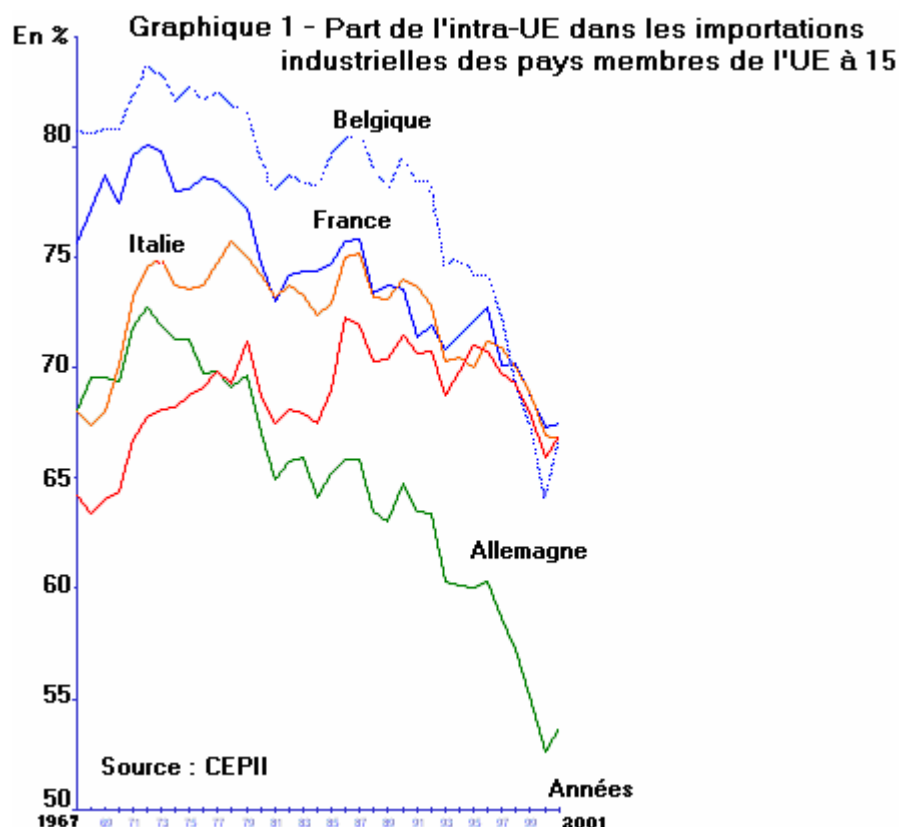
⁴ En effet, le commerce entre la Grèce et l'Irlande, le Portugal et la Grèce ou, mais dans une moindre mesure, l'Irlande et le Portugal ou la Grèce et l'Espagne, est presque exclusivement du commerce inter-branches.

⁵ Les échanges bilatéraux Allemagne-France, Allemagne-Royaume-Uni, France-Royaume-Uni, France-Espagne ou Pays-Bas-Belgique, montrent une prépondérance de l'échange intra-branche.

⁶ L. Fontagné, M. Freudenberg, N. Péridy, Intra-industry trade and the single market: quality matters, *CEPR Discussion paper*, N° 1953, 1998.

⁷ B. Yvars, Infrastructures publiques de transport et développement régional dans l'Union européenne : l'exemple des régions européennes in *L'Europe des transports*, La documentation française, 2005.

conditions de production se traduit parfois par des arbitrages fiscaux ou sociaux en matière de choix de localisation d'investissements productifs. A terme, l'Union européenne dans son ensemble devrait tirer profit de l'émergence d'un appareil productif communautaire plus performant. Mais comme le montre le graphique 1 ci-dessous, la mondialisation des économies affecte le processus européen d'intégration dans la mesure où on constate une insertion plus forte de l'industrie européenne dans l'espace international de nature à entraver l'affirmation d'une structure d'offre communautaire en matière industrielle.



La concurrence intra - européenne, dans le respect des règles édictées par la Commission (pour autant que la politique suivie soit cohérente dans le long terme et évite d'être corrigée par la CJCE)⁸, peut s'avérer à terme bénéfique pour l'ensemble de l'Union européenne. La réussite de l'intégration ibérique montre comment le choc concurrentiel intra – européen, résultant de l'adhésion a pu être avantageusement exploité par les pays de l'Union. Pour autant, rien ne garantit que les élargissements actuels et futurs soient porteurs d'autant de bénéfices, tant la pression concurrentielle internationale est forte sur l'allocation des ressources européennes. On est donc légitimement conduit à s'interroger sur la pertinence de la politique commerciale extérieure commune au contexte actuel d'économie mondiale globalisée.

II - Une politique commerciale extérieure commune à orienter vers une ouverture maîtrisée

C'est une question essentielle dans une Union européenne qui, depuis quelques années, a fait de l'élargissement un axe fort de son action d'intégration régionale. L'Union européenne, première puissance commerciale mondiale (commerce intra-communautaire inclus), est un espace ouvert sur l'extérieur. En 2001, le rapport des importations en provenance du reste du monde au Pib s'établissait à environ 15,6 % dans la zone euro, à 13 % aux Etats-Unis et à 9,8 % au Japon. Les échanges communautaires avec les pays tiers sont régis par les dispositions de la politique commerciale extérieure commune qui est une politique d'ouverture des marchés à la compétition internationale. Cependant, l'Union dispose de moyens d'action contre les effets pervers du commerce international (concurrence déloyale, risques sanitaires, etc.), essentiellement des mesures anti-dumping, anti-subsidies ou des clauses de sauvegarde. Quels sont les principes sur lesquels repose cette politique ?

II – 1 – Les principes de la politique commerciale extérieure commune

Dès la signature du traité de Rome, l'Union européenne a affirmé sa volonté de contribuer à la suppression des restrictions aux échanges internationaux et au développement du commerce mondial. Les Etats membres ont dévolu une compétence exclusive à la Commission, qui négocie tous les accords commerciaux de l'Union avec les pays tiers (la promotion des exportations - excepté les restitutions agricoles- restant du ressort des Etats membres). La politique commerciale commune est précisée dans l'article 133 du traité instituant la Communauté européenne, modifié par le traité d'Amsterdam : "la politique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes, notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux, l'uniformisation des mesures de libération, la politique d'exportation ainsi que les mesures de défense commerciale dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions". Dans l'application de ces principes, le Conseil des ministres statue à la majorité qualifiée (unanimité requise pour les accords relatifs aux services et aux droits de propriété intellectuelle).

L'Union européenne souhaite conserver une certaine spécificité grâce à un tarif douanier commun et à une politique commerciale commune. Cette dernière est le prolongement logique de l'union douanière interne et apparaît nécessaire parce qu'une utilisation différente des moyens de la politique commerciale aurait des effets, sur les coûts et les conditions de production, susceptibles

⁸ Dans les années récentes, les annulations de la CJCE d'interdictions de fusions de firmes décidées par la Commission européenne relèvent de hiatus à éviter dans la conduite de la politique de concurrence.

de fausser la concurrence intra-communautaire. Ainsi l'article 132 prévoit-il l'harmonisation des régimes d'aide aux exportations vers les pays tiers pour éviter que la concurrence entre les entreprises ne soit faussée. Cependant, les accords du Gatt et la mosaïque d'accords préférentiels européens avec les pays tiers ont abaissé le niveau de protection tarifaire communautaire, d'où une vulnérabilité accrue aux fluctuations des taux de change des pays tiers. De plus, à l'époque de la signature du traité de Rome, l'économie et le commerce extérieur de la Communauté étaient surtout fondés sur la production et l'échange de produits industriels. Aujourd'hui, le secteur des services constitue la principale source d'emplois au sein de l'Union européenne et une part substantielle de ses échanges internationaux⁹. Cette évolution s'explique notamment par la forte concurrence des nouveaux pays industrialisés dans les secteurs traditionnels et par les mutations économiques entraînées par les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Les services représentent à l'heure actuelle 70 % de l'emploi et de la valeur ajoutée dans les pays développés et un cinquième des échanges mondiaux. Pour prendre en compte les changements dans la nature des échanges, l'OMC regroupe sous une même structure les négociations commerciales des produits (Gatt), des services (Gats) et de la propriété intellectuelle (Trips). La politique commerciale extérieure commune est-elle adaptée aux contraintes concurrentielles et aux délocalisations auxquelles est soumise l'Union européenne ?

II – 2 – Une inflexion nécessaire de la politique commerciale extérieure commune

E. Laurent et J. Le Cacheux écrivaient en juillet 2005 : « Au moins deux évolutions contemporaines doivent à présent être sérieusement considérées : la première est le caractère massif de la concurrence asiatique dans le secteur manufacturier et industriel ; la seconde est le caractère global de cette même concurrence, qui s'exerce (et s'exercera plus encore demain) aussi bien en bas qu'au sommet de l'échelle des avantages comparatifs. Il est hélas significatif que l'Europe s'accroche dans les négociations commerciales à l'idée de libéralisation quand les Etats-Unis combinent agressivement politique commerciale et politique de change pour entretenir la dynamique de leurs avantages comparatifs. L'Union est-elle capable de changer de théorie quand les faits changent ? »¹⁰

A l'heure actuelle, l'Union européenne est confrontée à un double choc de compétitivité :
- l'élargissement aux pays de l'Est, aujourd'hui en voie d'achèvement ;

⁹ Bernard Yvars, Economie de l'Union européenne, Dunod, 2001.

¹⁰ E. Laurent et J. Le Cacheux, La re-construction européenne : les nouvelles frontières de l'Union, *Lettre de l'OFCE*, N° 265, juillet 2005.

- l'ouverture à la globalisation avec la concurrence asiatique, notamment chinoise. Ce sont tout autant les délocalisations (avec pour conséquence l'exportation dans les pays développés et de l'Union européenne en particulier, des produits nouvellement fabriqués dans les territoires d'accueil) que les exportations à bas coûts vers la zone euro qui sont partiellement à l'origine de difficultés économiques et sociales dans les pays européens. Certes, un meilleur accès des pays européens au marché chinois pourrait permettre de compenser les pertes subies sur les marchés communautaires. Mais, « c'est seulement après 2015 que l'évolution de la structure par âge de la population active chinoise sera plus favorable à une hausse des salaires »¹¹.

Les études sur les délocalisations industrielles minorent en général l'impact négatif de ces dernières sur le revenu et l'emploi des zones délaissées dans la mesure où ne sont mesurés que les seuls effets directs des transferts d'actifs (perte d'emplois et de rémunérations distribuées par la structure délocalisée). Or, une entreprise permet le développement dans sa zone d'implantation d'activités induites en amont (sous-traitance, fourniture de consommations intermédiaires, etc) et en aval (implantation de commerce, développement de l'artisanat et des services marchands et non marchands à la population), ces activités induites pouvant elles-mêmes engendrer une dynamique de création d'emplois et de revenus. L'analyse qui est généralement faite des délocalisations est très insuffisante et se limite à établir un solde net entre les emplois perdus résultant des investissements directs à l'étranger et ceux créés par les investissements directs étrangers. Une autre insuffisance réside dans l'ignorance des effets des délocalisations d'entreprises sur l'aménagement du territoire et la réduction des inégalités spatiales de développement : on considérera de la même façon une délocalisation d'une entreprise d'Île de France ou de Catalogne et une délocalisation d'une entreprise d'Aquitaine ou d'Aragon. Tous ces coûts indirects des délocalisations de firmes ne sont pas pris en compte alors qu'ils accentuent la désertification des territoires et la perte de bien-être pour les populations des régions concernées.

La concurrence des produits asiatiques est importante, notamment en provenance de Chine et plus particulièrement du capital international délocalisé. Un document de travail de la Commission européenne d'octobre 2006 indique qu'en 2005, les entreprises à capitaux étrangers représentaient plus de la moitié des exportations chinoises totales¹². Ce document souligne que les efforts de la Chine en matière de recherche sont de plus en plus soutenus et que ce pays a le potentiel de rejoindre l'Europe dans les domaines traditionnels de son savoir-faire. Il précise aussi que « l'Europe a notamment besoin de développer et de consolider des aspects de son avantage

¹¹ G. Gaulier et al., Chine : le prix de la compétitivité, *La lettre du CEPII*, N° 254, mars 2006.

¹² Document de travail de la Commission en accompagnement du document COM(2006) 631 final : un partenariat renforcé, des responsabilités accrues - Document stratégique sur le commerce et les investissements UE-Chine : Concurrence et partenariat, octobre 2006.

comparatif pour le design et la production de grande valeur et de haute technologie, de promouvoir l'innovation et d'aider les travailleurs à s'adapter, voire à se recycler ». En général, en ce qui concerne les voies d'adaptation préconisées, le développement d'activités de haute valeur ajoutée, nécessitant une main-d'œuvre qualifiée, est privilégié. Mais cela suffira-t-il à résorber le chômage dans l'Union européenne ?

Les populations, notamment des pays les plus développés de l'Union, semblent demander davantage un approfondissement de l'intégration qui les préserve de l'insécurité sociale qu'un élargissement continu de l'Union, profitable à tous à long terme mais à coûts significatifs à court terme, coûts qui s'ajoutent à ceux de l'adaptation à la mondialisation. A ce propos, l'insertion dans la mondialisation pourrait être mieux maîtrisée et, transitoirement, la politique commerciale extérieure commune, en mettant dans une certaine mesure le marché communautaire à l'abri de chocs commerciaux trop forts en provenance de pays tiers, pourrait favoriser la réallocation actuelle de ressources intra-européennes consécutive à l'élargissement à l'Est. Or, les outils actuels de cette politique contre plusieurs formes de concurrence déloyale sont insuffisants (produits fabriqués sans normes sociales ou environnementales, produits contrefaits, etc). Une politique de normalisation minimale en la matière apparaît nécessaire et urgente. Elle serait à concevoir au niveau des instances communautaires pour être ensuite activement négociée au sein de l'OMC, malgré les difficultés à attendre d'une telle entreprise.

Références bibliographiques

H. Bourguinat, Le libre-échange : un paradigme en situation d'inconfort, *Revue d'Economie politique*, N°5, septembre - octobre 2005.

Commission européenne, Document de travail de la Commission en accompagnement du document COM(2006) 631 final : un partenariat renforcé, des responsabilités accrues - Document stratégique sur le commerce et les investissements UE - Chine : Concurrence et partenariat, octobre 2006.

L. Fontagné, M. Freudenberg, N. Péridy, Intra-industry trade and the single market: quality matters, *CEPR Discussion paper*, N° 1953, 1998.

G. Gaulier et al., Chine : le prix de la compétitivité, *La lettre du CEPII*, N° 254, mars 2006.

E. Laurent et J. Le Cacheux, La re-construction européenne : les nouvelles frontières de l'Union, *Lettre de l'OFCE*, N° 265, juillet 2005.

P. A. Samuelson, Why Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economist Supporting Globalization, *Journal of Economic Perspectives*, Summer, 2004.

B. Yvars, Infrastructures publiques de transport et développement régional dans l'Union européenne : l'exemple des régions européennes in *L'Europe des transports*, La documentation française, 2005.

B. Yvars, *Economie de l'Union européenne*, Dunod, 2001.