



HAL
open science

Niveau et coût du protectionnisme européen

Patrick Messerlin

► **To cite this version:**

Patrick Messerlin. Niveau et coût du protectionnisme européen. *Économie Internationale*, 2002, 89-90, pp.19-38. hal-01017725

HAL Id: hal-01017725

<https://sciencespo.hal.science/hal-01017725>

Submitted on 3 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

NIVEAU ET COÛT DU PROTECTIONNISME EUROPÉEN

Patrick A. Messerlin¹

Date de réception de l'article: 2 avril 2002

Date d'acceptation pour publication: 31 juillet 2002

RÉSUMÉ. L'article commence par estimer le niveau et les coûts de la protection en Europe. Le niveau moyen de protection (droits de douane et principales barrières non-tarifaires) est de 12 % environ (contre 14 % jusqu'en 1997) avec des pics élevés pour les produits agricoles et certains biens industriels. Le coût de cette protection pour les consommateurs européens est estimé à 7 % du PNB européen, soit l'équivalent du PNB espagnol. L'article présente ensuite les principaux aspects de la politique commerciale de la Communauté en ce début du *Doha Round*. Il propose des recommandations – passer à une politique agricole différenciée selon les grandes et petites fermes, combiner libéralisations intra- et extra-EC dans les services en tirant les leçons de l'échec du Marché unique en ce domaine, introduire la notion de "réciprocité limitée" dans les relations commerciales avec les pays ACP, lancer des négociations sur la prohibition des cartels à l'exportation, etc. Toutes ces recommandations visent à recentrer la politique commerciale de la Communauté sur l'accès au marché, un point central si l'Europe, comme elle l'affirme, veut faire du *Doha Round* un *Round* pour le développement.

Classification JEL : F13 ; K33 ; Q17.

Mots-clés : Communauté européenne ; politique commerciale ; négociations à l'OMC.

ABSTRACT. The paper begins by assessing the level and costs of protection in Europe. The average level of overall protection (tariffs and major non-tariff barriers) is roughly 12 percent (compared to 14 percent in the early 1990s) with peaks in agriculture and several manufacturing sectors. The costs of protection for European consumers are estimated to 7 percent of Europe's GDP, that is, the equivalent of Spain's GDP. Then the paper surveys the main aspects of the EC commercial policy at the dawn of the *Doha Round*. It provides policy recommendations – shifting to a two-track farm policy, combining intra- and extra-EC liberalization in services within a framework for negotiations which draws lessons from the failure to create a Single Market in services, introducing the notion of "limited reciprocity" in trade relations with the ACP countries, launching negotiations on a WTO ban on export cartels,

1. Patrick A. MESSERLIN, Professeur à l'Institut d'Études politiques (IEP) de Paris; Directeur du Groupe d'Économie Mondiale, GEM-IEP (patrick.messerlin@sciences-po.fr).

etc. All these recommendations aim at re-focusing the EC trade policy on better market access, the key aspect if Europe, as it claims, wants to make the Doha Round a Development Round.

JEL Classification: European Community; Trade Policy; WTO Negotiations.
Keywords: KF13; K33; Q17.

La Ministérielle de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) qui s'est réunie à Doha en novembre 2001 a convenu de lancer un nouveau *Round* de négociations afin d'abaisser les barrières aux échanges internationaux de biens et de services. Cette décision peut paraître surprenante: le niveau de protection des pays industrialisés de nos jours n'est-il pas souvent considéré comme très faible, voire insignifiant? Cet article présente brièvement certains des résultats tirés d'une étude plus détaillée (Messerlin, 2001) permettant de répondre à cette interrogation.

L'article propose d'abord une mesure du niveau actuel de protection globale de la Communauté européenne (idéalement, le même travail devrait être mené pour les autres principaux pays membres de l'OMC). Ce travail essentiel d'information permet de nourrir une estimation, présentée ensuite, des coûts de cette protection pour les consommateurs européens et pour l'économie européenne dans son ensemble. Les données économiques étant ce qu'elles sont, ces travaux de quantifications méritent d'être prolongés par des observations plus qualitatives et générales sur la politique commerciale de la Communauté européenne. La conclusion inscrit ces différents aspects dans la perspective du *Round* de Doha.

■ LE NIVEAU DE LA PROTECTION GLOBALE DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE EN 2000

Cette section propose une estimation systématique du niveau de protection "globale" accordée à la production européenne de tous les biens agricoles et industriels. La protection dans les services reposant sur des instruments ayant souvent peu de rapport avec les barrières commerciales auxquelles sont soumis les biens n'est examinée que par la suite et de façon partielle (pour quelques secteurs de services ou de façon qualitative, voir *infra*). Par protection "globale," on entend la protection accordée par les droits de douane *ad valorem*, les droits de douane spécifiques, les mesures antidumping et les barrières non tarifaires (BNT) dans la mesure où il existe des estimations suffisamment fiables des "équivalents tarifaires *ad valorem*" de ces BNT. Dans l'optique du lancement du nouveau *Round* de Doha, il a été jugé essentiel de donner une idée de l'évolution de cette protection globale de 1990 à 2000.

Agréger toutes ces mesures n'est pas chose simple et requiert de nombreuses hypothèses de travail qui imposent de nombreuses limites. Ainsi, les restrictions quantitatives prises en compte ne concernent essentiellement que celles existantes dans les productions agricoles, sidérurgique, automobile et de l'habillement. Quand plusieurs estimations existent, la

moyenne de ces dernières ou l'estimation la plus basse (quand la moyenne repose sur des estimations trop divergentes) a été choisie. Les subventions n'ont été prises en compte que dans certains cas bien précis, comme le charbon. Les réglementations techniques (normes et standards) imposant des coûts discriminatoires envers les producteurs étrangers n'ont été introduites que dans des cas bien avérés, comme l'automobile, et sur la base des estimations minimales discriminatoires envers les producteurs étrangers. Les mesures *antidumping* tiennent compte des droits de douane ainsi que des équivalents tarifaires *ad valorem* des "engagements" (de prix et de quantité) sur la base de l'abondante information disponible (les mesures ont été prises en compte sur la base des lignes tarifaires à six chiffres).²

Ces hypothèses de travail appellent deux dernières remarques. Aucune barrière imposée dans les services associés à la production de biens (par exemple, des pratiques de distribution sélective) n'est prise en compte – une limite sévère si l'on admet que les services sont une source particulièrement importante de protection. Dans la mesure où l'exercice mené couvre les années quatre-vingt-dix, ces hypothèses de travail tendent à donner une estimation de plus en plus sous-estimée de la protection globale dans la mesure où les années quatre-vingt-dix ont été le témoin du passage de mesures de protection plutôt transparentes (droits de douane *ad valorem*, quotas) vers des mesures plus opaques (subventions indirectes, réglementations techniques, etc.).

Ceci posé, le TABLEAU 1 fait apparaître deux résultats majeurs. En premier lieu, le niveau de protection globale sur l'ensemble de l'économie de la CE est d'environ 13-14 % de 1990 à 1997, et il baisse à 12 % en 2000, à la suite de l'application des engagements pris par la Communauté dans le cadre de l'*Uruguay Round*. Pour des raisons de place, le TABLEAU 1 ne présente que les années quatre-vingt-dix et 1999-2000 (les années 1995 et 1997 étant très similaires à 1990). Comme dit ci-dessus, il faut souligner que cette baisse modeste de la protection globale européenne sur la fin de la période est probablement surestimée dans la mesure où elle s'accompagne d'un glissement notable d'instruments de protection transparents vers des mesures moins faciles à estimer (ceci sera confirmé *infra* pour les secteurs étudiés en détail).

Le second résultat principal qu'offre le TABLEAU 1 est que la protection de la CE reste très ciblée sur certains secteurs : les taux de protection globale révèlent de fortes différences entre les secteurs, et ces différences tendent à être stables en valeur absolue, mais croissantes en valeur relative, sur la période considérée. Les secteurs sous forte protection sont l'agriculture, mais aussi les produits agroalimentaires (même si la poussée des normes et standards au cours de la période n'a pas pu être prise en considération³), textiles (y compris habillement), sidérurgiques,

2. Que les mesures *antidumping* soient appliquées à l'ensemble de la ligne tarifaire concernée peut étonner quand l'on sait que ces dernières sont imposées à des firmes ou des pays bien définis, non pas au monde dans son ensemble. Cependant, un examen attentif et détaillé des cas *antidumping* montre que les procédures sont souvent déclenchées à l'encontre de tous les exportateurs étrangers qui "comptent" et qu'elles sont très "efficaces" pour mettre en place des situations de collusion entre producteurs étrangers (et domestiques).

3. Ce qui se passe dans le secteur de la viande bovine depuis le milieu des années quatre-vingt-dix est une des illustrations les plus fortes de la sous-estimation du niveau de protection existant.

chimiques et automobiles. Cependant, la liste des barrières non couvertes par l'exercice (mentionnées dans le TABLEAU 1 comme "non disponibles") fait clairement entrevoir les secteurs qu'il faudrait examiner en détail pour savoir s'il faudrait les ajouter à cette liste.

Ces résultats amènent trois remarques générales. Premièrement, le niveau élevé de protection globale de la CE découle de l'incorporation systématique des mesures antidumping et des BNT qui ne sont pas incluses dans les estimations officielles. Cette incorporation fait apparaître qu'une part substantielle des biens industriels reste encore très protégée, point souvent occulté par la priorité donnée à la protection sur les produits agricoles. Ainsi, en 1999-2000, le taux de protection globale est de plus de 10 % dans des secteurs industriels représentant plus du quart de la valeur ajoutée industrielle de la CE, plus de 20 % pour près d'un sixième de cette valeur ajoutée industrielle de la CE, et plus de 30 % pour le secteur textile dont la valeur ajoutée est supérieure à la somme des valeurs ajoutées dans la viande et le sucre (encore une fois, tout ceci ne tient pas compte des aspects protectionnistes des barrières réglementaires protégeant l'industrie agroalimentaire).

Deuxièmement, la stabilité du taux de protection globale de la CE jusqu'en 1997 est intéressante en soi car elle montre que la peur d'une Europe forteresse et l'espoir d'une CE plus ouverte après le Programme de Marché unique étaient également infondées. La stabilité de la protection de la CE en début de période reflète le processus (du milieu des années quatre-vingt au milieu des années quatre-vingt-dix) de "communautarisation" des politiques commerciales des États membres, au cours duquel la Communauté a substitué ses propres barrières commerciales (comme les mesures antidumping) à celles mises en œuvre jusqu'alors par les États membres. La peur de la Forteresse Europe prenait en compte cette extension du champ de la protection communautaire, mais négligeait la diminution du pouvoir de protection en matière commerciale des États membres. L'achèvement du Marché unique (dont on attendait une amélioration de la position concurrentielle des producteurs de la CE et une plus grande ouverture des frontières européennes), le démantèlement des barrières commerciales entre la CE et les pays de l'AELE en 1993 et l'entrée de trois nouveaux États membres en 1995 n'ont guère eu d'influence notable indirecte sur les barrières de la CE. Une bonne raison pour cela est que le programme du Marché unique n'a pas encore eu l'impact concurrentiel escompté, comme on le montre *infra*.

Enfin, le très faible déclin du taux de protection globale de la CE de 1997 à 1999-2000 reflète certes le fait que des décisions clefs de l'*Uruguay Round* – le niveau de la libéralisation effective pour les produits agricoles, alimentaires et textiles ne sera pas clairement connu avant 2005 – ne sont pas encore appliquées, et qu'il reste même à savoir dans quelle mesure elles le seront. Mais il reflète aussi le fait que les accords de l'*Uruguay Round* ont été bien moins porteurs de libéralisation que ce qui a été (et est encore) dit, notamment parce que les réductions tarifaires ont été concentrées sur des tarifs déjà peu élevés – ceci est un point essentiel pour comprendre les résultats de la section concernant les coûts en bien-être de la protection européenne. Cette stabilité est aussi la conséquence de la capacité des actions

antidumping et autres mesures *ex post* à contrecarrer la libéralisation en matière de droits de douane consolidés auprès du GATT et de l'OMC.

Ce panorama général de la protection globale de la CE suggère deux observations finales. La présence de larges secteurs économiques jouissant d'un niveau de protection globale si élevée implique l'existence de coûts de protection très élevés. Le fait que des secteurs industriels aient pu, après cinquante ans et huit *Rounds* de négociations commerciales dans le cadre du GATT, rester si protégés signifie que les négociations du *Round* de Doha seront très difficiles.

■ LE COÛT DE LA PROTECTION DANS LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

Une étude des coûts de la protection doit se concentrer sur les pics de protection parce que ces derniers génèrent les coûts domestiques les plus élevés, et donc les tensions internes et internationales les plus fortes. C'est pourquoi l'approche adoptée maintenant quitte le cadre statistique de la section précédente. Elle repose sur vingt-deux secteurs choisis pour leur niveau de protection globale particulièrement élevé, et elle agrège toutes les autres activités économiques (soumises une protection plus faible, voire nulle) en un seul secteur, "le reste de l'économie."

Une autre raison conforte le choix de cette nouvelle approche. La plupart des activités fortement protégées de la CE examinées ici sont similaires à celles listées par l'étude sur les coûts de la protection de l'économie américaine réalisée par Hufbauer et Elliott (1994). En d'autres termes, ce sont les mêmes secteurs des pays de l'OCDE qui ont réussi à résister à la libéralisation commerciale précédente – une source de difficultés supplémentaires pour les négociations à venir dans le cadre du *Round* de Doha. Nombre de ces produits fortement protégés sont des biens intermédiaires dans lesquels les pays en voie de développement ont souvent un avantage comparatif. Le maintien d'une protection élevée sur ces produits est au moins autant la conséquence de la participation limitée des pays en voie de développement aux *Rounds* précédents que le reflet d'un "diktat" des pays industrialisés dans le cadre du GATT. Le coût, pour les pays en développement, de leur politique de la "chaise vide" au GATT des années soixante à quatre-vingt mériterait d'être un jour estimé.

Il a été possible de définir vingt-deux secteurs européens (cinq dans l'agriculture, quatorze dans le secteur manufacturier et trois dans les services) se caractérisant par un taux élevé (et relativement stable sur la période) de protection globale.⁴ L'absence d'information disponible

4. Les lecteurs intéressés par le détail des calculs sont invités à consulter Messerlin (2001). Les vingt-deux secteurs retenus sont les suivants (le chiffre entre parenthèses donne le niveau de protection globale du secteur en 1990): ciment (22,9 %), engrais (32,7 %), polyéthylène de faible densité (12,5 %), polyvinyle chloride (12,5 %), panneaux de bois (25 %), papier journal (7 %), fibres chimiques (22,9 %), magnétophones (30,2 %), circuits intégrés (47,6 %), photocopieurs (33,7 %), acier (21,9 %), automobiles (17,1 %), textiles (21,4 %), habillement (31,3 %), céréales (63 %), viande bovine (95 %), produits laitiers (104 %), sucre (117 %), bananes (81,9 %), films français (76,8 %), transport aérien (71 %) et télécommunications de base (45,2 %). L'étude estime aussi ces niveaux de protection pour 1999-2000 qui, dans presque tous les cas, apparaissent proches de ceux de 1990.

Tableau 1 - Une mesure de la protection de la CE, par industrie, 1990 et 1999-2000

CITI (ISIC)	Secteurs	Année 1990					Années 1999-2000					Taux de protection [d] globale (%)		
		Nbre de lignes tarifaires	Tarifs MFN moyens	Barrières non-tarifaires	Mesures antidumping		Taux de protection [d] globale (%)	Nbre de lignes tarifaires	Tariffs MFN		Barrières non-tarifaires		Mesures antidumping	
			[a] (%)	[b] (%)	nbre de lignes tarifaires	taux [c] (%)			taux [a] (%)	taux maxima [b] (%)			nbre de lignes tarifaires	taux [c] (%)
100a	Céréales (riz exclu)	16		63,0			63,0	21	14,0	15,2	5,0			19,0
100b	Viande (bovine, ovine)	44	20,0	74,0			94,0	26	11,2	12,1	64,8			76,0
100c	Produits laitiers	67		104,0			104,0	61	9,7	10,3	100,3			110,0
100d	Sucre	7		117,0			117,0	7			125,0			125,0
100e	Autre agriculture	443	10,1	10,5			20,6	538	8,9	179,7	11,2	4	5,3	20,0
200	Minerais	110	0,5	65,0	3	24,0	2,9	137	0,2	8,0	71,3	10	7,1	2,3
311.2	Produits alimentaires	483	15,5	15,0	5	15,8	30,6	1586	19,5	236,4	5,0			24,5
313	Boissons	52	17,5	5,0			22,5	180	8,6	64,0				8,6
314	Tabac	7	66,6				66,6	9	47,3	81,9				47,3
321	Textiles	1081	9,9	11,0	23	22,0	21,4	1059	8,5	13,0		141	18,9	22,1
322	Habillement	219	12,3	19,0			31,3	225	11,6	13,0	19,0			30,6
323	Cuir et produits	102	4,7	5,0			9,7	102	3,2	9,7		9	27,9	5,7
324	Chaussures	68	10,9	5,0	3	6,7	16,2	58	7,4	17,0		5	17,5	8,9
331	Produits du bois	124	5,3		6	16,1	6,1	181	2,6	10,0		3	6,8	2,7
332	Meubles	27	6,0				6,0	38	1,8	5,6				1,8
341	Papier et produits	196	7,6		3	4,6	7,7	200	3,8	7,5				3,8
342	Imprimerie et presse	43	6,1		3	0,0	6,1	41	3,0	8,0		1	18,6	3,5
351	Chimie industrielle	881	7,1		68	16,5	8,4	1153	5,3	41,7		32	24,5	6,0
352	Autre chimie	361	6,2		1	46,9	6,3	423	3,4	22,0		3	19,0	3,5
353	Raffineries-pétrole	40	4,6				4,6	62	2,1	6,5				2,1
354	Prod. pétroliers et charbon	13	2,6				2,6	17	0,4	6,0		1	30,0	2,2
355	Produits caoutchouc	80	5,9				5,9	105	5,5	17,0				5,5
356	Produits plastiques	139	8,9				8,9	35	5,9	6,5		3	0,0	5,9
361	Poterie	24	8,4		1	17,5	9,1	25	5,9	12,0				5,9
362	Verre et produits	131	8,3		8	17,5	9,4	137	4,8	11,0		2	0,0	4,8
369	Produits non-métalliques	121	4,5		7	27,7	6,1	132	2,4	7,0		1	0,0	2,4
371	Sidérurgie	469	4,8	15,0	64	15,7	21,9	521	2,7	7,0	4,0	51	24,0	9,0
372	Métaux non-ferreux	262	4,6		6	8,1	4,8	255	2,9	10,0		6	15,3	3,3
381	Produits métalliques	524	5,8	***	6	14,0	6,0	354	3,0	8,5		17	31,0	4,5

382	Machines	924	4,1	***	28	21,8	4,8	1017			***			
3825	Équipements de bureau			***				76	0,8	3,0	***	1	13,5	1,0
382x	Autres machines			***				941	1,8	9,7	***	3	0,0	1,8
383	Machines électriques	501	5,8		30	20,3	7,0	679						
3832	Radios, TV et télécoms			***				321	3,6	14,0	***	45	37,7	8,9
383x	Autres machines élec.			***				358	2,6	6,9	***	3	19,5	2,7
384	Transport	342	6,1		2	15,0	6,2	354						
3841	Chantiers navals			***				63	1,6	6,2	***			1,6
3842	Équipement ferroviaire			***				40	1,8	3,7	***			1,8
3843	Voitures			***				164	6,3	22,0	4,0			10,3
3844	Motocyclettes			***				34	6,1	15,0		6	24,5	10,4
3845	Aéronautique			***				47	1,7	7,7	***			1,7
3849	Autres équip. transport							6	1,5	2,7				1,5
385	Biens professionnels	352	8,3	***	9	16,0	8,7	381	2,2	6,7	***	1	0,0	2,2
390	Autres industries	263	5,5	2,0	3	18,1	7,7	308	3,1	17,0		2	31,5	3,3
Bloc A : Tous secteurs														
Nombre total de lignes tarifaires		8516			279			10427				350		
Niveau moyen de barrières aux échanges														
Moyenne simple			7,4			17,5	13,8		7,0				22,4	11,7
Moyenne pondérée par l'emploi			8,1				17,1		6,4					12,8
Moyenne pondérée par la valeur ajoutée			8,2				15,3		6,6					12,3
Bloc B : Produits industriels (CISI 314 a 390)														
Nombre total de lignes tarifaires		7294			271			7871				336		
Niveau moyen de barrières aux échanges														
Moyenne simple			6,8				10,8		4,3					7,7
Moyenne pondérée par l'emploi			6,8				9,7		4,3					7,1
Moyenne pondérée par la valeur ajoutée			7,2				9,5		4,7					6,8
Bloc C : Agriculture														
100	Toute l'agriculture [d]	577					38,3	653						31,7

Notes: [a] Les nombreux tarifs spécifiques dans l'agriculture (CISI 100a à 100e) ne sont, en général, pas pris en compte.

[c] Estimations *ad valorem* des mesures antidumping terminant les cas.

*** Les équivalents tarifaires *ad valorem* de ces BNT ne sont pas disponibles.

Sources : Secrétariat du GATT ; *Rapports Politique commerciale*, OMC ; *Journal officiel de la CE* ; Messerlin (2001).

sur les relations de production entre ces biens et services, et entre ceux-ci et le reste de l'économie, rend nécessaire l'utilisation de modèles d'équilibre partiel pour estimer les coûts de la protection. En effet, une approche en terme d'équilibre général requiert une information quantitative sur les liens technologiques et économiques qui existent entre tous les secteurs retenus. Cette information fait, en général, appel à des secteurs "préfabriqués", en particulier dans le cadre de la comptabilité nationale. Se plier à ce cadre constitue une contrainte sévère lorsque l'on souhaite se concentrer sur les négociations commerciales dans la mesure où ces secteurs "préfabriqués" tendent à agréger des produits soumis à des taux de protection très différents. Dès lors, les taux moyens de protection de ces secteurs préfabriqués reflètent mal les pics de protection existants, ce qui conduit à une sous-estimation systématique des coûts de protection (qui tendent à augmenter plus vite que le niveau de protection, par exemple en étant fonction du carré des taux de protection dans le cas de fonctions d'offre et de demande linéaires) et, par conséquent, à l'incapacité de prévoir et comprendre la violence des conflits lors des négociations de l'OMC (que l'on pourra de nouveau observer lors du Doha Round).

C'est pourquoi il a été jugé préférable d'utiliser dans ce travail des modèles d'équilibre partiels, même si ceux-ci ne peuvent saisir ni les effets revenus liés aux variations de prix relatifs engendrées par la protection, ni les effets de retour d'une meilleure allocation des ressources engendrée par un commerce plus ouvert, en particulier ceux liés aux interactions dynamiques entre croissance économique et commerce. Deux modèles d'équilibre partiel ayant des spécifications différentes ont été employés (Hufbauer et Elliot, 1994 ; Francois et Hall, 1997). Le TABLEAU 2 qui récapitule les principaux résultats obtenus montre que ces derniers sont robustes, en ce sens que les deux modèles fournissent, le plus souvent, des estimations très proches.

Le TABLEAU 2 propose des estimations des coûts de la protection sur la base de trois considérations :

- les coûts liés aux seules "pertes sèches" des consommateurs et des producteurs ;
- ceux associés aux pertes sèches augmentées des rentes dégagées par certains instruments de protection, comme les restrictions quantitatives ;
- et enfin les coûts supportés par les consommateurs qui incluent pertes sèches, rentes et recettes douanières.

Les résultats exposés ci-dessous insistent sur cette troisième et dernière façon de concevoir les coûts de la protection, alors que l'analyse économique privilégie traditionnellement les seules pertes sèches. Plusieurs raisons justifient cet accent mis sur les coûts de la protection pour les consommateurs. Des droits de douane faibles ont un coût de perception supérieur à leur rendement, ce qui implique qu'une bonne partie de la protection européenne (notamment dans le secteur "reste de l'économie") consiste en un pur gaspillage de ressources fiscales. L'introduction et le maintien de restrictions quantitatives nécessitent des ressources de lobbying ou de relations publiques (en particulier, dans un environnement européen si com-

plexe et mouvant) qui peuvent absorber une bonne partie des rentes créées par la protection, constituant une autre source de gaspillage. Enfin, la Communauté européenne n'est pas un "pays" au sens classique du terme, ce qui pose la question de la pertinence de la vue "politique" traditionnelle des économistes (pour lesquels les transferts entre consommateurs et puissance publique sont une pure affaire interne). Toutes ces raisons suggèrent qu'il n'est pas déraisonnable de penser que le coût de la protection pour les consommateurs européens est une meilleure approximation du vrai coût de la protection que la simple somme des pertes sèches.

Le TABLEAU 2 fait apparaître deux résultats principaux. En premier lieu, les coûts de la protection dans les secteurs agricole et manufacturier pour les consommateurs européens atteignent 6 % de la valeur ajoutée produite par ces secteurs, si on fait l'hypothèse de marchés parfaitement concurrentiels dans ces activités. Cependant, la plupart des produits industriels concernés (12 sur 14) et une partie significative des biens agricoles étudiés en détail dans cette section, sont produits dans le cadre d'une concurrence imparfaite. La prise en compte de cet aspect conduit à majorer d'un tiers (en moyenne) les coûts de protection des biens fortement protégés en question, et ceci en dépit d'hypothèses prudentes sur l'accroissement de la concurrence sur les marchés domestiques que la libéralisation commerciale pourrait entraîner. Par conséquent, le coût de la protection des secteurs agricole et manufacturier (y compris les produits appartenant au "reste de l'économie") pour les consommateurs européens représenterait environ 7 % de la valeur ajoutée de ces secteurs.

Évaluer en détail les coûts de la protection dans les trois services examinés en détail aboutit même à des chiffres plus élevés – près d'un sixième de la valeur ajoutée correspondante – ce qui n'est pas étonnant si l'on accepte les estimations proposées des taux de protection globale dans ces services. Introduire une concurrence imparfaite double ces estimations. Toutefois, comme l'estimation des taux de protection dans les services se heurte à de nombreuses difficultés conceptuelles et empiriques, et comme ces trois services ne représentent qu'un faible pourcentage de tous les services commerciaux, ces estimations n'ont pas été étendues à l'ensemble du secteur des services de la CE. Mais elles suggèrent que le coût de la protection de la CE (y compris dans les services) pour les consommateurs européens pourrait aisément représenter 7 % de l'ensemble du PIB de la CE, soit l'équivalent du PIB de l'Espagne.

Ces résultats reposent sur une hypothèse qu'il convient de souligner car elle a une grande importance en matière de politique économique. Ils supposent que le Marché unique fonctionne effectivement, c'est-à-dire qu'il n'y a plus de barrières non frontalières substantielles dans le commerce intra-CE. Cette hypothèse n'est pas vérifiée actuellement pour un grand nombre de biens, pour lesquels les normes, les standards et autres sortes de régulations techniques constituent toujours des barrières substantielles au commerce intracommunautaire. Et elle correspond encore moins à la situation dans le secteur des services, la libéralisation intra-CE dans ces derniers restant très embryonnaire, comme le montre la section suivante.

Tableau 2 - Estimations des effets en bien-être de la libéralisation de vingt-deux secteurs très protégés (le cas de concurrence parfaite)

Secteurs	Équivalents tarifaires <i>ad valorem</i> %	Croissance induite des importations Mio. ECUs	Gains du surplus des consommateurs		Décomposition des gains du surplus A2				Gain net national [b] F = D + E Mio. ECUs	
			A1	A2	Surplus producteurs [b] B Mio. ECUs	Recettes fiscales [a] [b] C Mio. ECUs	Rentes quotas [a] [b] D Mio. ECUs			Gains d'efficience E Mio. ECUs
			[a] Mio. ECUs	[b] Mio. ECUs						
Les 22 secteurs										
Ciment	22,8	84,3	99,3	78,0	14,4	9,0	45,0	9,6	54,7	
Engrais	32,7	479,7	829,2	641,6	86,0	477,3	0,0	78,5	78,5	
Polyéthylène	12,5	557,0	265,6	300,0	108,9	156,3	0,0	34,8	34,8	
Polyvinyle chloride	12,5	252,0	120,0	132,0	49,8	66,4	0,0	15,7	15,7	
Panneaux de bois	25,0	798,4	830,1	739,1	112,8	239,6	286,8	99,6	386,4	
Papier journal	7,0	159,9	82,2	191,5	26,6	159,4	0,0	5,6	5,6	
Fibres chimiques	22,9	686,0	433,1	580,1	138,9	362,4	0,0	78,7	78,7	
Magnétoscopes	30,2	442,3	289,4	313,1	81,7	164,7	0,0	66,7	66,7	
Circuits intégrés	47,6	2 373,3	3 462,6	2 187,4	138,6	547,7	936,4	564,2	1 500,6	
Photocopieurs	33,7	394,2	287,1	313,5	4,8	242,4	0,0	66,4	66,4	
Sidérurgie	21,9	3 043,8	2 423,1	1 626,1	396,5	228,7	667,7	333,1	1 000,8	
Voitures	17,1	3 223,9	2 402,5	2 100,8	277,9	978,5	568,5	275,8	844,3	
Textiles	21,4	6 275,0	5 954,0	7 095,6	2 677,7	1 742,4	2 007,2	668,3	2 675,5	
Habillement	31,3	6 891,4	7 655,4	7 102,8	1 711,9	1 695,6	2 618,5	1 078,5	3 697,1	
Céréales	63,0	2 996,8	2 792,0	3 211,9	1 770,2	497,7	0,0	944,1	944,1	
Viande	95,0	2 766,6	4 998,8	4 108,4	1 599,5	1 194,9	0,0	1 314,0	1 314,0	
Produits laitiers	104,0	1 842,1	3 643,6	2 717,2	1 061,7	697,7	0,0	957,8	957,8	
Sucre	117,0	3 942,1	4 040,6	4 268,3	979,5	982,7	0,0	2 306,1	2 306,1	
Bananes	81,9	448,4	1 076,5	824,6	106,0	136,6	398,3	183,7	582,0	
Films (France)	76,8	280,0	547,9	406,4	54,1	35,0	209,7	107,5	317,3	
Transport aérien	71,0	2 289,5	9 414,3	8 761,3	113,2	1 654,9	6 179,9	813,3	6 993,2	
Télécoms	45,2	5 740,6	5 887,8	3 929,7	1 169,0	0,0	1 463,3	1 297,4	2 760,7	

Total des vingt-deux secteurs, par grande activité économique [c]									
Agriculture	90,4	11 996,0	16 551,4	15 130,4	5 516,8	3 509,5	398,3	5 705,7	6 104,1
Industrie	22,2	25 661,2	25 133,7	23 401,7	5 826,5	7 070,4	7 130,2	3 375,6	10 505,8
Services de marche	53,1	8 310,1	15 850,0	13 097,4	1 336,4	1 689,9	7 852,9	2 218,2	10 071,1
Les 22 secteurs	37,4	45 967,3	57 535,1	51 629,5	12 679,7	12 269,9	15 381,5	11 299,5	26 680,9
Le secteur "reste de l'économie" [d]									
Tarifs & BNTs	6,1	54 679,6	35 352,5	41 162,3	15 212,2	13 848,6	10 482,3	1 661,8	12 144,2
Tarifs seulement	3,4	30 755,4	13 263,0	22 984,9	8 603,7	13 840,8	0,0	540,3	540,3

Notes: [a] Estimations fondées sur le modèle de François-Hall. [b] Estimations fondées sur le modèle de Hufbauer-Elliott. [c] Les équivalents par grande activité sont la somme des équivalents par secteur pondérée par les échanges. [d] Ce secteur ne prend pas en compte les services.

Sources: Eurostat, Panorama de l'industrie communautaire. Études de cas, dans Messerlin (2001).

Cet avertissement suggère la remarque suivante. Même si le niveau de protection de la CE était similaire à celui qui existe dans les autres pays de la "Quad" (Canada, CE, États-Unis et Japon), il n'en découlerait pas nécessairement que les coûts de la protection seraient identiques au sein des différents pays de la Quad. Des barrières intra-européennes, fréquentes et élevées, créent une concurrence plus imparfaite dans le cadre du Marché unique européen que dans le cas des marchés "uniques" des autres pays de la Quad. Elles rendent donc probablement la protection plus coûteuse dans la CE que dans les autres pays de la Quad.

■ TROIS OBSERVATIONS

Les principaux résultats présentés appellent trois observations, plus qualitatives et davantage tournées vers des prescriptions de politique commerciale.

La protection européenne : inefficace et facile à capturer

Comme toute protection, la protection européenne répond à un objectif essentiel : générer des transferts de revenu des consommateurs vers les producteurs européens. Les résultats obtenus font apparaître deux corollaires essentiels. En premier lieu, et contrairement à une croyance encore très répandue en Europe, la protection est un instrument coûteux pour "sauver" des emplois. Seuls quelques emplois – à peine 3 % du nombre total des emplois qui existent dans les vingt-deux secteurs étudiés – auraient pu être "sauvés" par la forte protection mise en œuvre dans ces secteurs. La combinaison des coûts élevés de protection pour les consommateurs européens et du faible nombre d'emplois sauvés conduit à un coût annuel moyen par emploi "sauvé" qui se révèle astronomique : environ 220 000 euros, soit dix fois le salaire européen moyen dans les secteurs en question. Ce résultat confirme un résultat bien connu de l'analyse économique, selon lequel la politique protectionniste est un moyen inefficace de sauver des emplois. Si ce dernier enjeu est l'objectif réel (et non pas l'alibi) des décideurs, ils doivent recourir à d'autres politiques que la politique commerciale, c'est-à-dire des politiques qui agissent directement sur le marché du travail.

Le second corollaire est que les instruments de protection utilisés par la CE présentent une caractéristique cruciale, et particulièrement indésirable, celle de dégager souvent de fortes rentes pour les acteurs économiques protégés. Les rentes découlant de la protection européenne apparaissent comme plus importantes que les recettes douanières collectées par les autorités de la CE. Pour les vingt-deux produits et services examinés en détail, elles représenteraient de 30 % (si on minimise la probabilité de l'existence de telles rentes) à plus de 40 % (si on fait des hypothèses plus plausibles sur cette probabilité) des coûts de la protection globale pour les consommateurs européens. Par contre, les recettes douanières représenteraient respectivement 24 % et 13 % de ces coûts. Bien entendu, l'existence de telles rentes n'est pas spécifique à la CE. Mais leur ampleur pourrait être propre à la CE dans la mesure où elle reflète des situations plus fréquentes de concurrence imparfaite sur le marché intérieur, et donc des situations de "capture" encore plus fréquentes et/ou plus fortes de la politique

commerciale européenne par les bénéficiaires des situations acquises, lesquels disposent, du fait même de l'existence de ces rentes, de moyens considérables pour maintenir inchangée cette protection extérieure, et pour ralentir l'émergence de marchés européens plus concurrentiels.

Ces conclusions vont à l'encontre des opinions traditionnelles sur la protection et la libéralisation en Europe continentale où la protection est souvent perçue, et justifiée, comme l'expression d'un certain "intérêt public" (comme les biens stratégiques, les différences culturelles, la stabilité sociale, etc.) et où le libre-échange est généralement vu comme un élément favorisant d'étroits intérêts "privés." Les résultats précédents présentent une vue très différente, en fait totalement opposée, de la protection européenne: seuls quelques "happy few" bénéficient de rentes privées massives grâce à la protection, alors que les coûts importants qui en résultent sont subis par de nombreux consommateurs européens. En cas de contestation de leurs situations acquises, ces bénéficiaires de rentes n'ont souvent guère de mal à présenter la protection qu'ils désirent sous un jour favorable. Ainsi nombre d'agriculteurs affirment-ils aujourd'hui que la protection agricole est nécessaire pour des raisons liées à l'environnement ou à la sécurité alimentaire, alors que la forte protection garantie par la politique agricole commune a favorisé des désastres sanitaires (vache folle) et environnementaux (niveau de nitrates dans l'eau élevé au point de rendre cette dernière impropre à la consommation humaine) au cours des trente dernières années.

Le problème des services

Les services ont été la principale cible du Marché unique lancé dans le milieu des années quatre-vingt.⁵ Le nombre de "directives" européennes destinées aux services d'infrastructure (des télécommunications à l'énergie, du transport aérien aux services financiers) n'a cessé de croître de 1986 à nos jours. Cette croissance des textes a souvent été perçue comme la preuve même de l'intégration européenne, alors que la vraie question est plutôt la suivante: cet effort législatif a-t-il eu un réel impact favorable à la concurrence sur les marchés européens de services? En d'autres termes, dans quelle mesure le Marché unique est-il relativement plus ouvert à la concurrence internationale que les marchés des États membres ne l'étaient, il y a dix ans?

Le TABLEAU 3 offre une réponse – indirecte et qualitative – à cette question à partir de la base de données réunies par l'OCDE sur les structures légales et réglementaires existantes dans chaque pays membre pour encadrer la production des différents services. En affectant un indice de 0 à 6 à chacune de ces structures légales (6 signalant une réglementation très protectionniste, et 0 une réglementation très favorable au jeu de la concurrence internationale), et en utilisant l'analyse factorielle pour essayer de faire apparaître les principales compo-

5. On ne peut que s'étonner de l'importance des efforts faits pour affiner les estimations du coût de la protection dans les biens, et de la grande négligence avec laquelle est traité le coût de la protection dans les services, alors que les services qui pourraient être soumis à la concurrence internationale représentent environ 50 % du PNB européen.

Tableau 3 - Environnements réglementaires dans certains services en 1998 (les indicateurs vont de 0 à 6, du moins vers le plus restrictif)

	Transp. aérien passagers			Transport routier			Téléphonie mobile			Téléphonie fixe			Électricité			Chemins de fer			Commerce de détail			Moyenne par pays
	[a]	[b]	[c]	[a]	[b]	[c]	[a]	[b]	[c]	[a]	[b]	[c]	[a]	[b]	[c]	[a]	[b]	[c]	[a]	[b]	[c]	[d]
Communauté européenne																						
Autriche	3,2	3,4	3,1	2,8	2,7	2,8	3,5	4,0	3,0	3,0	6,0	0,0							4,1	3,0	5,5	3,3
Belgique	4,4	5,5	3,3	3,2	3,0	3,3	3,8	4,5	3,0	3,0	6,0	0,0	5,5	6,0	5,0	6,0	6,0	6,0	3,1	3,6	2,3	4,1
Grande Bretagne	2,2	1,1	3,3	1,3	2,4	0,6	0,0	0,0	0,0	1,0	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,0	3,0	3,0	2,5	2,8	2,1	1,4
Danemark	4,7	5,8	3,6				3,4	3,9	3,0	2,2	4,4	0,0	5,0	6,0	4,0				2,9			3,6
Finlande	3,6	3,4	3,8	1,7	3,6	0,6	2,3	4,6	0,0	0,4	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	6,0	6,0	6,0	3,0	2,9	3,0	2,4
France	3,2	2,3	4,1	2,5	2,2	2,6	0,8	1,7	0,0	3,0	6,0	0,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	4,7	4,5	5,0	3,7
Allemagne	3,0	2,6	3,4	3,0	2,7	3,2	3,2	3,5	3,0	3,0	6,0	0,0	2,1	1,5	2,7	3,0	6,0	0,0	1,2	1,3	1,2	2,6
Grèce	5,5	5,8	5,1	3,6	4,0	3,4	2,4	1,7	3,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0				3,8			4,5
Irlande	4,4	5,6	3,1				3,7	4,4	3,0	2,8	5,5	0,0	4,5	3,0	6,0	6,0	6,0	6,0	1,4	1,6	1,0	3,8
Italie	3,3	2,8	3,8	4,6	4,1	4,9	2,2	4,5	0,0	3,0	6,0	0,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	3,1	3,3	2,8	4,0
Pays-Bas	2,7	2,8	2,6	2,4			2,2	4,4	0,0	2,9	5,7	0,0	5,3	4,5	6,0				1,4	1,8	0,8	2,8
Portugal	5,1	5,1	5,1	2,3	2,1	2,4	3,4	3,7	3,0	6,0	6,0	6,0	4,2	3,0	5,3				2,6	2,5	2,8	3,9
Espagne	2,9	1,9	3,9	3,0	2,3	3,4	4,6	4,6	4,5	3,0	6,0	0,0	3,8	3,0	4,7	4,5	3,0	6,0	2,5	2,8	2,0	3,5
Suède	3,3	3,2	3,4	2,2	2,6	2,0	1,8	3,7	0,0	1,7	3,4	0,0	0,8	1,5	0,0	3,0	3,0	3,0	1,7	1,7	1,6	2,1
Pays candidats à la CE																						
République tchèque	5,8	6,0	5,5	3,0	3,0	3,1	4,6	4,7	4,5	6,0	6,0	6,0				1,5	3,0	0,0	0,8	0,6	1,1	3,6
Hongrie				3,4	3,5	3,3	4,3	4,0	4,5	6,0	6,0	6,0				3,0	6,0	0,0	1,9	1,5	2,4	3,7
Pologne	6,0	6,0	6,0	2,7	2,0	3,1				6,0	6,0	6,0				1,5	3,0	0,0	3,6	2,3	5,3	3,9
Turquie	6,0	5,9	6,0	2,7			3,9	4,9	3,0	6,0	6,0	6,0				6,0	6,0	6,0	3,0			4,6
Reste de l'OCDE																						
Australie	3,3	3,1	3,5	0,8			0,9	1,8	0,0	1,3	2,6	0,0	0,9	1,5	0,3				1,1	1,4	0,7	1,4
Canada	3,6	3,1	4,1	2,0	2,6	1,6				0,8	1,6	0,0	6,0	6,0	6,0	3,0	3,0	3,0	1,3	1,7	0,6	2,8
Japon	3,1	1,5	4,7	2,1			0,4	0,8	0,0	1,1	2,2	0,0	5,0	6,0	4,0	3,0	3,0	3,0	4,1			2,7
Corée	3,8	3,2	4,4	1,1	0,5	1,4	1,6	3,1	0,0	1,9	3,8	0,0				6,0	6,0	6,0	1,3	0,9	1,9	2,6
Mexique	3,5	2,3	4,7	2,2	1,6	2,6	2,5	2,0	3,0	1,7	3,3	0,0				4,5	3,0	6,0	1,9	2,0	1,7	2,7

Nlle-Zélande	3,7	5,2	2,2	1,3	2,4	0,6	2,6	5,2	0,0	1,4	2,8	0,0	0,0	0,0	0,0							1,8
Norvège	2,9	2,6	3,1	2,2	2,9	1,8	3,9	4,9	3,0	3,0	6,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,5	3,0	6,0	2,2	3,0	1,1	2,7
Suisse	4,6	4,1	5,1	3,8			4,5	6,0	3,0	3,0	6,0	0,0				6,0	6,0	6,0	1,1	1,2	1,0	3,8
États-Unis	1,2	0,4	2,0	1,5	1,5	1,5				0,3	0,5	0,0	4,3	4,5	4,0	1,5	3,0	0,0				1,7
Moyennes																						
CE	3,7	3,6	3,7	2,7	2,9	2,7	2,7	3,5	1,8	2,9	5,0	0,9	3,8	3,6	4,0	4,8	5,0	4,7	2,7	2,7	2,5	3,3
Reste de l'OCDE	3,3	2,8	3,8	1,9	1,9	1,6	2,3	3,4	1,3	1,6	3,2	0,0	2,7	3,0	2,4	4,1	3,9	4,3	1,9	1,7	1,2	2,5
Pays candidats	5,9	6,0	5,8	2,9	2,8	3,2	4,3	4,5	4,0	6,0	6,0	6,0				3,0	4,5	1,5	2,3	1,5	3,0	4,1
Minima :																						
CE	2,2	1,1	2,6	1,3	2,1	0,6	0,0	0,0	0,0	0,4	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	3,0	3,0	0,0	1,2	1,3	0,8	1,2
Reste de l'OCDE	1,2	0,4	2,0	0,8	0,5	0,6	0,4	0,8	0,0	0,3	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	3,0	0,0	1,1	0,9	0,6	0,7
Maxima :	5,8	5,9	5,5	2,7	2,0	3,1	3,9	4,0	3,0	6,0	6,0	6,0	0,0	0,0	0,0	1,5	3,0	0,0	0,8	0,6	1,1	3,0
CE	5,5	5,8	5,1	4,6	4,1	4,9	4,6	4,6	4,5	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	4,7	4,5	5,5	5,3
Reste de l'OCDE	4,6	5,2	5,1	3,8	2,9	2,6	4,5	6,0	3,0	3,0	6,0	0,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	4,1	3,0	1,9	4,6

Notes : [a] Indicateur global pour le secteur ; [b] Indicateur de structure de marché ; [c] Indicateur des barrières à l'entrée ; [d] moyennes simples des indicateurs globaux sectoriels.
Les chiffres en italique sont des moyennes simples des indicateurs minimum et maximum pour le secteur et le pays donnés.

Source : Nicoletti (2000).

santes de ces régimes juridiques, il est possible de "classer" les pays membres de l'OCDE en termes d'ouverture relative.

Que le Marché unique soit une réalité impliquerait que les indices des différents États membres de la CE soient proches les uns des autres. Et que le Marché unique soit relativement ouvert à la concurrence internationale impliquerait que les indices des différents États membres de la CE soient proches de zéro, ou, du moins, parmi les plus faibles de ceux observés. Le TABLEAU 3 apporte une réponse négative à ces deux tests. Ce résultat conforte les estimations suggérées pour les taux de protection dans les trois services examinés dans la section précédente, et l'hypothèse que les coûts de la protection en Europe proposés dans la section précédente sont probablement sous-estimés de par la non-prise en compte des services.

Le problème des accords préférentiels

L'obsession de la CE pour des accords préférentiels régionaux (en fait, il serait plus exact de parler d'accords bilatéraux entre la CE et chacun des pays en question) est bien connue. Après une pause en 1997-98, la CE a recommencé à négocier et signer des accords préférentiels, comme avec l'Afrique du Sud (1999), le Mexique (2000), l'Égypte (2001), le Chili (2002). Elle envisage aussi des accords avec Singapour et le Mercosur (pour ce dernier, les négociations ont été formellement lancées en juin 1999).

La question qui se pose est la suivante : les initiatives en cours ou à venir ont-elles des chances d'aboutir à des accords bilatéraux introduisant un véritable libre-échange, ou constituent-elles une forme moderne de la diplomatie classique, sans grandes retombées commerciales (il est d'ailleurs remarquable que ces accords soient de plus en plus souvent qualifiés d'accords de partenariat économique, de coordination et coopération politique).

Il existe une raison profonde qui suggère le second terme de l'alternative comme probablement le plus approprié. Tous les accords de grande ampleur économique que la CE peut envisager dans le futur incluent des partenaires dont les firmes comptent parmi les producteurs mondiaux les plus efficaces. Par conséquent, si ces accords sont "sérieux", et non pas une façade diplomatique traitant de problèmes commerciaux triviaux, l'ouverture des marchés de la CE à ces exportateurs efficaces doit avoir pour les producteurs européens les mêmes conséquences économiques, en termes de choc concurrentiel et d'exigences d'ajustement, qu'une ouverture des marchés européens à tous les pays de l'OMC. Par exemple, un accord sérieux de libre-échange avec les pays du Mercosur ne peut qu'être aussi contraignant en termes de pressions concurrentielles et d'ajustements pour les agriculteurs européens (comme dans le sucre où les Européens feront face à des producteurs brésiliens très efficaces) et pour certains secteurs industriels de la CE qu'un accord dans le cadre de l'OMC, parce que les producteurs argentins et brésiliens de ces produits agricoles et industriels sont parmi les plus efficaces du monde. De même, des accords de libre-échange avec des économies asiatiques importantes ne peuvent entraîner les mêmes chocs concurrentiels pour certaines industries européennes qu'un accord OMC. Or tous ces accords préférentiels ont un

inconvenient majeur par rapport à une négociation multilatérale à l'OMC : celui d'offrir à la CE des perspectives de "concessions" en matière d'accès aux marchés extracommunautaires qui sont bien plus limitées que celles qui seraient disponibles grâce à des accords OMC. Par exemple, les économies du Mercosur ne peuvent fournir aux exportateurs européens, dans le cadre d'un accord Mercosur-CE, les mêmes marchés que le monde entier peut offrir dans le cadre de l'OMC.

En d'autres termes, tous les futurs accords préférentiels envisageables (au moins ceux impliquant des pays efficaces) sont moins séduisants que des négociations OMC, car ils imposent aux firmes européennes le même niveau de concurrence et d'ajustement qu'une libéralisation similaire dans le cadre de l'OMC, sans offrir les mêmes possibilités de contreparties en termes d'accès aux marchés étrangers.

Quant aux bénéfices politiques pour la CE de toutes ces initiatives, ils sont difficiles à percevoir (c'étaient les gains principaux des accords avec les pays de l'ACP, de la Méditerranée ou de l'Europe centrale). Ils semblent plutôt symboliques. Les pays d'Asie et d'Amérique latine ont clairement affirmé qu'un accord commercial avec la CE ne devrait pas être perçu par celle-ci comme un acte de défiance envers les États-Unis, et encore moins comme un acte d'allégeance à la CE. Les gains politiques de ces initiatives bilatérales sont donc limités pour la CE, d'autant plus que la négociation de tels accords fait courir le risque à la CE de tensions avec les États-Unis ou le Canada, tensions qui n'existeraient pas dans le cadre de l'OMC.

Dès lors, il se peut que l'hyperactivité de la CE en matière d'accords préférentiels soit sur le déclin (sans doute lent) à l'avenir. Cette évolution peut être renforcée par le fait que la CE a en partie pris conscience que nombre des accords précédents étaient un exercice quasi inutile pour ses propres intérêts économiques, mais ont été un marchandage coûteux pour ses partenaires – d'où un fardeau politique pour la CE sur le long terme. Elle accompagnera aussi le fait qu'un nombre substantiel d'accords existants bilatéraux de la CE vont disparaître lors du processus de l'Élargissement. La combinaison de toutes ces évolutions pourrait réduire fortement le coût pour l'OMC de la politique européenne d'accords préférentiels dans les vingt ans à venir. Cette évolution très favorable, pour la CE et l'OMC, exige toutefois que la CE élargie à vingt-cinq États membres soit aussi favorable à la libéralisation des échanges que celle à quinze États membres.

■ CONCLUSION

Il paraît logique de conclure par un mot sur la politique commerciale de la CE, à la suite de la Ministérielle de Doha de novembre 2001 et face au *Round* de Doha à venir. La CE est allée à Doha avec les termes de référence qu'elle avait adoptés pour la Ministérielle de Seattle de 1999. Le TABLEAU 4 présente ces termes de référence d'une manière certes quelque peu primitive, mais cependant utile : l'importance de chaque "chapitre" des négociations est mesurée par la longueur du texte qui lui est consacré.

La leçon la plus importante de ce tableau n'est pas tant les divergences, pourtant parfois importantes, qu'il fait apparaître entre les trois principales institutions européennes impliquées dans la politique commerciale (le Conseil, la Commission et le Parlement). Elle est plutôt l'illustration de ce que la CE n'a pas réussi (voulu ?), du moins pour l'instant, à reprendre les sources, pourtant testées au cours des quarante dernières années, de sa libéralisation interne comme base de la libéralisation mondiale. Par exemple, les débats lors de la négociation du Traité de Rome avaient soulevé le problème des relations entre commerce et normes sociales, les Belges et les Français souhaitant pouvoir bénéficier de mesures limitant les échanges entre deux États membres ayant des normes sociales trop différentes, les Allemands soutenant que le commerce était précisément une source d'amélioration du bien-être, et donc de rattrapage économique et social au sein de la Communauté. Le Traité de Rome a finalement suivi l'approche allemande, en n'établissant aucun lien direct entre commerce intracommunautaire et normes sociales. Les quarante ans qui se sont écoulés depuis la signature de ce Traité ont montré le bien-fondé de ce choix quand les pays suivent une vraie politique de libéralisation et la combine avec des objectifs sociaux qui leur sont propres. Pourtant, la CE a voulu mettre ce thème des liens entre commerce et normes sociales à l'ordre du jour de Seattle, puis de Doha, déclenchant une opposition massive des pays en développement et en transition. Une autre illustration de cette incohérence entre les thèmes de négociations suggérés par la CE et ses propres succès dans sa libéralisation interne est l'approche de la politique de la concurrence. Cette dernière, dans le Traité de Rome, limite fortement le jeu des procédures antidumping, et elle soumet les subventions non pas à des mesures compensatoires (comme le permet le texte du GATT), mais à des interdictions de subventionner. Ces deux aspects mériteraient des efforts pour être introduits dans le *Round* de Doha, mais la CE ne l'a pas fait.

Le TABLEAU 4 montre enfin que le texte adopté par la Ministérielle de Doha ne reflète guère l'ordre de préférences des institutions européennes. Cette différence peut être largement expliquée par le poids croissant des pays en développement dans les négociations de l'OMC – une évolution très souhaitable pour la légitimité de l'OMC – mais une source de difficultés à venir pour la CE, comme pour les États-Unis et les autres pays industriels.

Tableau 4 - Les propositions de la CE pour les Ministérielles de Seattle et de Doha et la Déclaration finale de Doha

Thèmes proposés	Commission		Conseil		Parlement		Déclaration de Doha	
	Part (%)	Rang	Part (%)	Rang	Part (%)	Rang	Part (%)	Rang
Agriculture	9,2	4	14,4	2	12,3	3	8,7	5
Tarifs industriels	8,8	6	9,1	4	7,4	6	3,7	9
Commerce et environnement	8,9	5	8,3	5	12,3	2	11,2	2
Instruments de défense commerciale	2,2	14	4,9	9	4,1	11	4,9	8
Facilitation des échanges	6,9	7	3,9	12	0,7	14	3,6	10
Barrières techniques aux échanges	5,7	10	2,8	13	1,8	12	(cf. industrie)	(9)
Commerce et santé	3,0	12	1,8	14	6,8	8	(cf. ADPIC)	(3)
Commerce et normes sociales	13,4	1	15,8	1	10,0	4	0,0	11
Services	5,8	9	7,1	6	15,9	1	7,8	6
Investissement	10,1	3	5,3	7	4,9	10	8,9	4
Propriétés intellectuelles (ADPIC)	3,6	11	5,2	8	9,4	5	9,2	3
Marchés publics	2,9	13	4,7	10	1,7	13	3,9	8
Concurrence	6,7	8	4,6	11	5,4	9	6,5	7
Commerce et développement	12,7	2	12,1	3	7,1	7	31,6	1
Ensemble	100,0	–	100,0	–	100,0	–	100,0	–

Ceci dit, il ne faut pas accorder au texte de Doha plus d'importance qu'il n'en a. Il s'agit d'un texte ouvrant des négociations, mais ne les "préjugeant" pas. Les négociateurs sont donc relativement libres de revenir sur leurs choix. Et ils le feront très probablement car un accord à l'OMC reflète le jeu des forces et des coalitions au moment où il est adopté. Or il est probable que les forces en présence autour de 2006-07 ne seront pas les mêmes que celles existantes de nos jours. Ce décalage entre le texte de la Ministérielle de Doha et le futur texte final du *Round* de Doha ne serait pas une nouveauté: il y a de grandes différences entre le texte de Punta del Este qui a lancé l'*Uruguay Round*, et le texte de Marrakech qui l'a clos. On regrettera cette "liberté" si l'on veut utiliser les négociations de l'OMC comme une contrainte pesant sur le pays membre pour obliger ce dernier à se réformer. On pourra, au contraire, s'en féliciter si, à la suite de l'analyse économique, on perçoit une libéralisation avant tout comme une source de bénéfices pour le pays qui la fait, et si on fait confiance à ce dernier pour reconnaître cet aspect des choses.

RÉFÉRENCES

- Francois, J.-F., Hall, H.K., 1997. Partial equilibrium modeling, dans Francois, J. F, Reinert, K.A. (Eds), *Applied methods for trade policy analysis: A handbook*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hufbauer, G, Elliot, K.A., 1994. *Measuring the costs of protection in the United States*, Washington DC: Institute for International Economics.
- Messerlin, P.A., 2001. *Measuring the costs of protection in Europe: European commercial policy in the 2000s*, Washington DC: Institute for International Economics.
- Nicoletti, G., 2000. Regulation in services: OECD patterns and economic implications, OCDE, Document de travail du département des Affaires économiques 287, Paris, OCDE.