« Comprendre la dynamique d'intégration économique européenne et ses enjeux ! »

Jean-Christophe Defraigne est professeur en économie européenne et internationale à l'Institut d'Études Européennes de l'UCLouvain St-Louis Bruxelles et à la Louvain School of Management. Il est également Associate Fellow au Leuven Centre for Global Governance Studies de la KULeuven. Il a été expert évaluateur auprès de la Commission européenne et du Parlement Européen et a également effectué des études sur l'économie européenne pour des think-tanks, des institutions internationales et des ONG.

Patricia Nouveau est maître de conférences invitée à l'UCLouvain et chercheuse au CEFIR – Centre for International Relations Studies – de l'Université de Liège. Elle est également enseignante dans le département « International Business » de l'école de commerce EPHEC - Bruxelles. Sa recherche est centrée sur les politiques et les enjeux numériques de l'Union européenne. Son enseignement porte sur l'économie politique internationale, la gouvernance globale et les politiques européennes. Elle a été consultante en affaires publiques européennes.

Ce manuel offre une analyse de la dynamique d'intégration économique européenne qui met en évidence **les grands enjeux économiques de la construction européenne**. Il utilise des concepts économiques élémentaires, mais prend également en compte des **éléments historiques, institutionnels et géopolitiques** indispensables à la compréhension des phénomènes complexes qui affectent l'économie de l'Union européenne. Il passe, en outre, en revue le développement des **principales politiques économiques** de l'UE.

De **nombreux exemples et études de cas** sont développés de manière pédagogique, de façon à permettre au lecteur de mieux comprendre les nuances du fonctionnement économique de l'UE et de son marché unique. Cette analyse critique de la construction européenne, du début du 20e siècle à nos jours, facilite la mise en perspective et l'analyse prospective dynamique de l'économie européenne.

- Nouveau chapitre sur le budget européen
- Impact de la pandémie de Covid-19
- Le Green Deal
- Les enjeux numériques
- Les nouvelles relations avec le Royaume-Uni.

Ce livre d'introduction est destiné à tous ceux qui veulent saisir les enjeux de l'économie de l'Union européenne et qui disposent de notions élémentaires d'économie, qu'ils soient étudiants de différentes disciplines ou praticiens issus des institutions publiques, des ONG ou du monde de l'entreprise.

ISBN 978-2-8073-2968-3
ISSN 2030-501X

9 782807 329683

deboeck SUPÉRIEUR

www.deboecksuperieur.com

Conception graphique : Primo&Primo®

J.-C. Defraigne
P. Nouveau

Introduction à l'économie européenne

Introduction à l'économie européenne

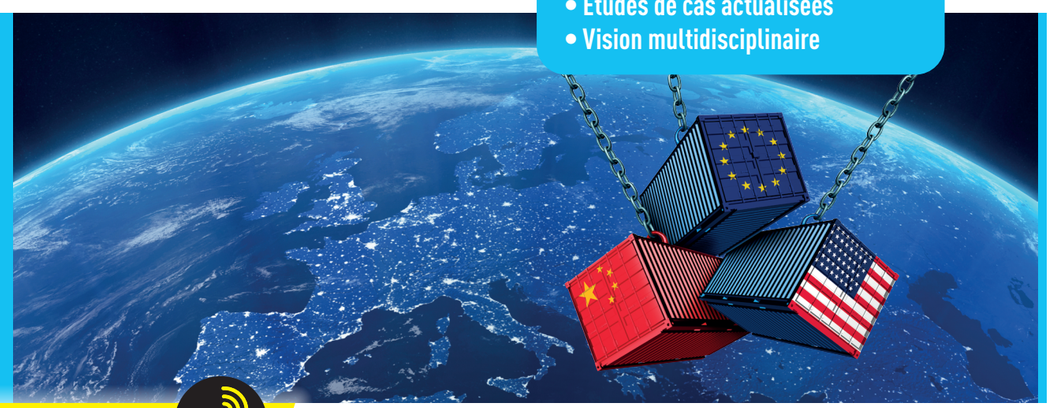
3e édition

entièrement mise à jour

Jean-Christophe **Defraigne** • Patricia **Nouveau**

LES +
- Études de cas actualisées
- Vision multidisciplinaire

OUVERTURES ÉCONOMIQUES



+ EN LIGNE OFFERT
- Figures complémentaires
- Questions d'examens
- Webographie sélective

deboeck SUPÉRIEUR

9782807329683_CV_INTECOEUR.indd Toutes les pages 16/12/2021 10:50

Introduction à l'économie européenne

001_000_INTERCOEUR.indd 1 16/12/21 15:47

Introduction à l'économie européenne

3e édition

entièrement mise à jour

Jean-Christophe **Defraigne** • Patricia **Nouveau**

deboeck SUPÉRIEUR

001_000_INTERCOEUR.indd 3 16/12/21 15:47

Repérez les ressources numériques dans votre livre

- Figures complémentaires
- Questions d'examens
- Webographie sélective

lienmini.fr/ressourcesnum-dbs

Accédez directement à votre ressource :

Flashez le code avec votre téléphone ou votre tablette

OU

Tapez l'URL dans votre navigateur

lienmini.fr/XX

Pour toute information sur notre fonds et les nouveautés dans votre domaine de spécialisation, consultez notre site web : **www.deboecksuperieur.com**

Copyright des illustrations de couverture :
© Mopic – stock.adobe.com
© freshidea – stock.adobe.com

© De Boeck Supérieur s.a., 2022
3e édition
Rue du Bosquet, 7 – B-1348 Louvain-la-Neuve

Tous droits réservés pour tous pays.
Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme ou de quelque manière que ce soit.

Dépôt légal :
Bibliothèque nationale, Paris : janvier 2022 ISSN : 2030-501X
Bibliothèque royale de Belgique, Bruxelles : 2022/13647/030 ISBN : 978-2-8073-2968-3

REMERCIEMENTS

Nous tenons à exprimer toute notre gratitude à Ariane de Bellefroid, Stéphane Chalais, Pierre Defraigne, Karima Fachqoul, Marc Léotard, Elvire Nakhoul, Afsoun Mohammadi, Quentin Oury, Delphine Piraprez, Danielle Rousseau et Karolina Vilbikaite dont l'aide nous a été précieuse lors de la confection finale de ce manuscrit. Nous remercions également Dominique De Raedt, Mireille Raskin et Lucie Verlinden pour leur bienveillante diligence dans le travail d'édition.

001_000_INTERCOEUR.indd 6 16/12/21 15:47

AVANT-PROPOS

Cet ouvrage offre une analyse pluridisciplinaire de la dynamique d'intégration économique européenne. Il est destiné à tous ceux qui veulent saisir les enjeux de l'économie de l'Union européenne (UE) et qui disposent de notions élémentaires d'économie, qu'ils soient étudiants de différentes disciplines ou praticiens issus des institutions publiques, des ONG ou du monde de l'entreprise.

Contrairement à certains ouvrages, celui-ci ne se contente pas ici de reprendre les politiques européennes telles que décrites par les institutions elles-mêmes, mais les resitue dans le contexte économique général de l'UE et du reste du monde. Cela permet de mieux en mesurer l'impact et l'efficacité par rapport aux objectifs affichés. La méthodologie adoptée dans cet ouvrage est résolument historique et empirique. Les concepts économiques utilisés sont le plus souvent illustrés par des exemples concrets pour en faciliter la compréhension.

Cet ouvrage analyse les principales politiques économiques de l'UE. Il se concentre sur les principaux enjeux de l'intégration économique européenne. L'approche empirico-historique vise à déterminer l'impact réel des institutions et des politiques européennes en dépassant les lieux communs que ceux-ci proviennent de discours officiels ou de démagogies pro-européennes et eurosceptiques. Elle permet de mettre en évidence les véritables moteurs de la dynamique d'intégration économique qui transforme l'économie européenne depuis plus d'un siècle.

Le premier chapitre définit ce qu'est l'intégration économique et les différentes manières de la mesurer. Il vise à donner certains outils nécessaires à la compréhension de la dynamique d'intégration économique européenne au cours du XXe siècle et des obstacles qui subsistent au sein de l'UE.

Les trois chapitres suivants retracent les grandes étapes de l'intégration de l'économie européenne des origines à nos jours. Cette partie ne se cantonne pas à une description historique, mais développe des concepts économiques et explique la genèse des grandes politiques économiques européennes. Elle offre une mise en perspective et permet d'acquérir certains outils d'analyse indispensables à la maîtrise des enjeux actuels.

Les chapitres 5 à 12 passent en revue les principaux aspects de l'économie de l'UE. Le chapitre 5 porte sur l'intégration monétaire et financière. Il revoit les grandes étapes de l'intégration monétaire, de l'éclatement du système de Bretton Woods à l'avènement de l'euro. Il examine le fonctionnement de la zone euro et ses fragilités congénitales. Il se conclut sur une analyse de la crise financière globale, de sa propagation à l'euro et des réponses mises en avant par les gouvernements des États membres et par les institutions européennes. Le chapitre 6 explique l'évolution du budget de l'Union européenne des origines au programme *Next Generation* EU adopté en 2021. Le chapitre 7 explique le fonctionnement du Marché Unique et les obstacles qui subsistent à la liberté de circulation des marchandises, des services, des travailleurs et des capitaux. Le chapitre 8 examine la politique de la concurrence européenne au sein ce Marché Unique. Il en décrit les grands principes et propose des études de cas qui permettent d'en apercevoir la portée. Le chapitre 9 explique

l'origine des politiques industrielles et des politiques de recherche en Europe des origines au Green Deal. Il montre les difficultés de poursuivre une politique industrielle et une politique de recherche au niveau européen du fait des rivalités entre les États membres. Le chapitre 10 couvre la politique agricole commune européenne de ses origines jusqu'à ses récentes réformes. Le chapitre 11 décrit les différents élargissements de l'intégration européenne de la CEE des 6 à l'UE des 28. Il en expose les enjeux et les impacts, mettant en évidence la difficulté d'assurer une cohésion économique et sociale dans une Union de plus en plus hétérogène sur le plan du développement économique. Il se poursuit avec une analyse prospective des futurs potentiels élargissements. Enfin, il se conclut avec une analyse de la cassure inédite provoquée par le Brexit et de ses effets potentiels sur la dynamique européenne. Le chapitre 12 analyse la politique commerciale de l'UE. Il pose d'abord le cadre multilatéral de l'OMC pour ensuite aborder les spécificités de la politique commerciale de l'UE, partagée entre les intérêts souvent contradictoires des différents États membres. Ce chapitre se clôture sur un survol des relations commerciales entre l'UE et le reste du monde.

Finalement, le 13e et dernier chapitre consiste en une conclusion qui met en évidence les contradictions de la construction économique européenne, les défis actuels auxquels elle fait face et des scénarios prospectifs délimitant ses possibles futurs.

Ressources numériques offertes :

Testez vos connaissances grâce aux questions d'examens :

www.lienmini.fr/examens

Accédez également à une liste de sites internet utiles :

www.lienmini.fr/SitesWeb

SOMMAIRE

Remerciements 5

Avant-propos 7

CHAPITRE 1. **Définir l'intégration économique** 11

CHAPITRE 2. **Historique de la dynamique de l'intégration économique européenne des origines à 1945** 21

CHAPITRE 3. **Les débuts de la construction européenne 1945-1957** 47

CHAPITRE 4. **Du marché commun à l'Union monétaire 1958-1999** 73

CHAPITRE 5. **L'intégration monétaire européenne** 113

CHAPITRE 6. **Le budget européen et le plan de relance post COVID-19 : la somme des divisions** 219

CHAPITRE 7. **Le marché unique européen : avancées, blocages, incertitudes** 237

CHAPITRE 8. **La politique de concurrence européenne entre politique de libre-échange et politique industrielle** 307

CHAPITRE 9. **Compétitivité, autonomie et croissance soutenable ? Les politiques industrielles et les politiques de recherche de l'UE** 357

CHAPITRE 10. **La politique agricole commune : le colosse aux pieds d'argile** 413

CHAPITRE 11. **Élargissement et politique de cohésion dans l'UE** 435

CHAPITRE 12. **La politique commerciale de l'Union européenne et ses relations économiques avec le reste du monde** 523

Index 639

Table des matières 653

CHAPITRE 1

DÉFINIR L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE

1.1 Obstacles et convergence **12**

1.2 Les différents obstacles à l'intégration **13**

1.3 L'existence de rendements d'échelle croissants et l'absence automatique de convergence **16**

1.4 Les liens entre les intégrations économiques, politiques et institutionnelles **19**

1.1 OBSTACLES ET CONVERGENCE

Le degré d'intégration économique d'une zone géographique donnée s'accroît au fur et à mesure que diminuent les obstacles à la circulation des biens, des services et des facteurs de production (main d'œuvre, capitaux, matières premières). Lorsque ces obstacles deviennent négligeables, car ils ne sont jamais entièrement éliminés, les prix des biens, des services et des facteurs de production ont généralement tendance à converger.

La réduction des obstacles décloisonne les marchés et agrandit la zone géographique à l'intérieur de laquelle peuvent se confronter des offres et des demandes qui étaient jusqu'alors segmentées. La libre concurrence du marché (ou des décisions étatiques en quête de la plus grande efficacité économique dans le cas d'une économie étatisée) doit alors permettre une convergence des prix des biens, des services et des facteurs de production.

Ces convergences peuvent s'effectuer de plusieurs manières. Supposons deux régions A et B entre lesquelles il existe de nombreux obstacles à la libre circulation d'un bien X (ou d'un service). Si ces obstacles s'estompent partiellement, les producteurs de la région A qui produisent ce bien X (ou service) de manière relativement plus efficace, et donc à moindre prix que les producteurs de la région B, sont capables de concurrencer ces derniers sur le marché mieux intégré du bien X qui comprend les régions A et B. Cette concurrence génère alors une **convergence de prix sur ce marché du bien X** dans les deux régions A et B. Le phénomène de convergence se poursuit et contribue à réduire le différentiel de prix entre les régions A et B jusqu'à ce que ce différentiel soit égal au niveau des coûts liés au franchissement des obstacles à la libre circulation pour ce bien X qui subsistent encore entre les régions A et B. Si l'on pouvait supprimer complètement ces obstacles, il devrait se produire une égalisation parfaite du prix du bien X entre les régions A et B. Dans une région parfaitement intégrée sur le plan du marché des biens et services, on devrait donc constater une convergence parfaite des prix de ces biens et services.

Dans une zone qui devient plus intégrée et dont la production des entreprises est caractérisée par des rendements marginaux décroissants des facteurs de production, on devrait également observer une **convergence des prix des facteurs de production** (voir encadré 1.1). Du fait des rendements décroissants, une région A caractérisée par une abondance relative de capitaux connaît des taux d'intérêt moins élevés qu'une région B caractérisée par une pénurie relative de capitaux. Si les obstacles relatifs aux mouvements de capitaux sont réduits, on peut s'attendre à des flux de capitaux de la région A à faible taux d'intérêt vers la région B à plus haut taux d'intérêt de façon à maximiser le rendement des capitaux des investisseurs. L'offre de capitaux baissant dans la région A et augmentant dans la région B, l'abondance relative de la région A et la pénurie relative de la région B tendent à se réduire et créent une convergence des taux d'intérêt. Les mouvements de capitaux visant à obtenir une meilleure rémunération du capital se poursuivent tant que le différentiel de taux d'intérêt (dépendant de l'importance de l'abondance et de la pénurie relative dans les deux régions A et B) est plus élevé que le coût de franchissement des obstacles qui subsistent encore à la libre circulation des capitaux d'une région à l'autre (par exemple la lourdeur des procédures auxquelles doit faire face un détenteur de capital de la région A pour créer une entreprise dans la région B ou un rentier de la région A pour placer ses capitaux sur les marchés financiers de la région B).

L'hypothèse des rendements d'échelle décroissants n'est pas toujours pertinente, car il existe des secteurs industriels ou de services caractérisés par des rendements d'échelle croissants, du moins jusqu'à un certain niveau de production. Dans ce cas de figure, qui sera examiné plus loin, le phénomène de convergence automatique ne se produit pas même en cas de levée des obstacles à la circulation des facteurs de production[1].

Le même raisonnement s'applique pour la convergence de la rémunération du facteur travail. Si la main-d'œuvre est relativement abondante dans la région A par rapport à la région B, les salaires y seront moins

1 Pour plus de renseignements sur les définitions de rendements croissants et décroissants, on peut notamment consulter Pindick 2009 : 227.

ENCADRÉ 1.1

La loi des rendements marginaux décroissants des facteurs de production et la convergence

Concernant les facteurs de production comme le travail et le capital, le paradigme marginaliste de la théorie microéconomique suppose généralement qu'au-delà d'un certain volume de production, la quantité supplémentaire de production que génère une unité supplémentaire d'un facteur de production – une machine si l'on analyse le rendement du facteur de production capital ou un travailleur si l'on analyse le rendement du facteur de production travail – tend à baisser. Ce phénomène est appelé **la loi des rendements marginaux décroissants des facteurs de production.** Elle s'explique concrètement par des phénomènes de saturation et de difficulté de coordination liés à une trop grande taille de l'entreprise. Les premières unités de facteur de production capital ou de facteur de production travail engagées dans une activité de production ou de service génèrent un meilleur rendement que les suivantes. Le corollaire de cette loi des rendements marginaux décroissants est qu'un pays qui dispose d'une grande quantité de capitaux relativement à la taille de son économie nationale offre aux investisseurs des rendements et donc une rémunération (pour le facteur de production capital, la rémunération est le taux d'intérêt du capital) plus faible qu'un pays qui dispose, relativement à la taille de son économie nationale, d'une faible quantité de capitaux. Le même phénomène se vérifie également pour le facteur travail (dont la rémunération est le salaire). En cas d'absence d'obstacles à la circulation des facteurs de production travail et capital entre deux pays, la théorie microéconomique s'attend donc à des mouvements de capitaux et de travailleurs du pays pour lequel il existe une situation d'abondance du facteur de production vers le pays où il existe une pénurie relative de ce même facteur. Ce mouvement de facteurs de production entre les deux pays devrait théoriquement se poursuivre jusqu'à l'égalisation des rendements et des rémunérations des facteurs de production considérés.

élevés. Si les obstacles à la libre circulation des travailleurs se réduisaient, on assisterait à un déplacement de travailleurs à la recherche du meilleur salaire, réduisant les situations de pléthore et de pénurie relatives dans les régions A et B et poussant à la convergence des salaires entre les régions A et B. Ce phénomène de convergence devrait se poursuivre jusqu'à ce que le différentiel de salaire ne soit pas plus élevé que le coût de franchissements des obstacles (par exemple des procédures administratives d'obtention d'un permis de travail dans la zone B, des problèmes liés aux différences des systèmes de couverture sociale entre les régions A et B).

Les obstacles à la libre circulation des biens, services et facteurs de production qui freinent l'intégration économique et la convergence peuvent être de différents ordres. Ils peuvent être physiques, institutionnels ou historico-culturels.

1.2 LES DIFFÉRENTS OBSTACLES À L'INTÉGRATION

1.2.1 *Les obstacles géographiques physiques*

La première catégorie d'obstacles est constituée par les obstacles géographiques physiques (la distance, un relief montagneux, une zone désertique). Ils augmentent le coût de transport et limitent les mécanismes de convergence. La variable fondamentale qui contribue à réduire cet obstacle physique est celle du progrès technologique en matière de transport et de télécommunication. Au XIXe siècle, les développements des chemins de fer, du bateau à vapeur et du télégraphe ont fortement contribué à décloisonner les marchés en Europe et aux États-Unis et dans le reste du monde. Au XXe siècle, le transport par container, le jet, l'informatisation des télécommunications sont autant de progrès réduisant de nombreux obstacles à la libre circulation des biens,

services et facteurs de production. Plus localement, on peut prendre l'exemple du creusement des tunnels dans les Alpes permettant d'éviter l'itinéraire plus long et aléatoire de la route des cols ce qui va favoriser l'intégration entre la France, la Suisse et l'Italie.

1.2.2 *Les obstacles institutionnels*

La deuxième catégorie est celle des obstacles institutionnels. Il s'agit d'obstacles générés par l'intervention des appareils d'État.

A. Les obstacles à la circulation des biens et services

Les barrières commerciales

Les barrières douanières à la libre circulation des biens et services sont les plus évidentes et apparaissent dès la formation des États dans l'Antiquité. Pour certains produits ou catégories de produits, il existe des **quotas** d'importation (appelés également restrictions quantitatives) qui définissent la quantité maximum d'importation autorisée par l'État pour ces produits. Ces quotas peuvent être définis de manière relative (par exemple un pourcentage maximum du marché intérieur) ou absolue (une quantité maximum de produits, indépendamment de la taille du marché intérieur).

Autre type de barrière commerciale et douanière, les **barrières tarifaires** sont générées par les droits de douane (ou tarifs douaniers) imposés aux importations. Ces droits de douane peuvent être *ad valorem* (exprimés en pourcentage de la valeur du produit importé) ou spécifiques (exprimés en monnaie par unité importée). Les barrières tarifaires et les quotas ont constitué les outils principaux de la politique commerciale traditionnelle des États pendant des siècles. En Europe et dans les pays les plus développés, ils ont été considérablement réduits par la libéralisation commerciale effectuée dans le cadre du GATT entre 1947 et 1994[2].

Une autre barrière commerciale a pris de l'importance depuis l'abaissement des tarifs douaniers au cours des décennies qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale, ce sont les **barrières non tarifaires**. C'est principalement ce qu'on nomme les **barrières techniques au commerce** (*technical barriers to trade* dont l'acronyme TBT est très usité dans les négociations de politique commerciale). Ces barrières sont créées par l'utilisation stratégique de normes techniques à des fins de protectionnisme commercial. Les États peuvent imposer des standards techniques (nécessité d'adopter un système de mesure local très spécifique, utilisation d'un certain type d'emballage, recette de fabrication très stricte pour obtenir le label du produit), des normes de protection du consommateur ou de l'environnement qui favorisent les producteurs nationaux au détriment de leurs concurrents étrangers (voir le chapitre sur la politique commerciale de l'Union européenne). Les lourdeurs administratives des procédures douanières peuvent constituer une autre forme de barrière technique. Ces barrières non tarifaires ont continué à subsister à l'intérieur du Marché Commun de la CEE de 1958 et dans une moindre mesure au sein du marché unique européen de 1993.

Les barrières monétaires

L'utilisation de monnaies différentes constitue un obstacle à la circulation des biens et services entre deux économies. Les opérations de change entraînent le risque d'une variation non anticipée du taux de change entre les monnaies des deux économies concernées, ce qui peut bouleverser complètement la stratégie commerciale et la situation financière d'un exportateur. On imagine les incertitudes d'une entreprise française exportant vers le marché américain au cours des années 1970-1980 faisant face à des fluctuations de change considérables. Le dollar chute d'abord de 5.51 à 4.23 francs entre 1971 et 1980 pour remonter ensuite à 8.98 francs en 1985, érodant ou renforçant la compétitivité de ses produits sur le marché américain selon l'appréciation ou la dépré-

2 Voir chapitre 12.

ciation relative du franc par rapport au dollar. De plus, les institutions financières prennent une marge sur les opérations de change qu'elles effectuent pour leurs clients, ce qui génère un coût supplémentaire pour le commerce entre les deux pays.

La politique monétaire peut être utilisée par un État pour ériger des barrières monétaires à des fins protectionnistes ou pour accroître la compétitivité des exportateurs de ce pays. C'est ce qu'on appelle parfois les « dévaluations compétitives » ou les guerres de devises (*« currency wars »*). L'État procède à des dévaluations ou à un accroissement de la masse monétaire (par la planche à billet), ce qui génère une dépréciation de la devise du pays. La baisse du taux de change rend les exportations des entreprises localisées dans ce pays relativement plus compétitives (tant que l'inflation n'a pas rogné les effets de la dépréciation ou de la dévaluation) sur les marchés mondiaux. Corollairement, sur le marché national, les importations en provenance du reste du monde deviennent moins compétitives que les biens produits dans le pays.

B. Les obstacles à la circulation des capitaux

Il existe deux types de flux de capitaux qui peuvent circuler entre deux pays. Le premier se présente sous la forme d'**investissements directs étrangers** (IDE) lorsqu'une entreprise investit en dehors de son pays d'origine afin de contrôler une activité production. Cela comprend aussi bien la création d'une filiale *ex nihilo* dans un autre pays (on parle alors de ***greenfield investment***, par exemple, lors de la création d'une usine sur le site de Tanger-Med au Maroc par le groupe Renault en 2012) que la reprise d'une entreprise étrangère déjà existante par voie de fusion ou d'acquisition (on parle de ***brownfield investment*** par exemple, lorsque la firme française Renault prend le contrôle de la firme roumaine Dacia en 1999). L'autre source de flux de capitaux est celle des **investissements de portefeuille** (*portfolio investments*) dont le but est de maximiser le rendement d'un portefeuille financier. Contrairement aux IDE qui sont donc motivés par une logique de production de biens et services, les investissements de portefeuille procèdent d'une logique financière, ce qui les rend plus mobiles et volatils.

Les barrières à ces mouvements de capitaux sont de plusieurs ordres. Un gouvernement peut imposer un contrôle sur les mouvements de capitaux et sur les opérations de change, ce qui peut lui permettre de déterminer quels investissements étrangers il autorise sur son territoire. Un gouvernement peut également se contenter d'interdire certains secteurs spécifiques d'activités aux investisseurs étrangers (le plus souvent, il s'agit des secteurs stratégiques comme l'énergie, les télécoms, les médias, les transports ou le secteur financier) en établissant ce qu'on appelle des listes négatives (*negative lists*). Ces entraves à la libre circulation des capitaux restreignent la capacité des entreprises à investir et à opérer sur plusieurs pays, limitant ainsi les phénomènes de convergence décrits précédemment.

C. Les obstacles institutionnels à la circulation des personnes

Un pays peut décider de son degré d'ouverture à l'immigration. Le degré de liberté de circulation des personnes dépendra du nombre de titres de séjour disponibles, de la difficulté et des coûts de la procédure d'obtention de visas ou de titres de séjour. Le pays peut également favoriser un certain type d'immigration selon les besoins de certains secteurs spécifiques (soins de santé, informatique).

Mais les difficultés liées à l'obtention d'un titre de séjour ne constituent pas la seule barrière à la libre circulation des travailleurs. Il peut exister de nombreux obstacles administratifs à la reconnaissance des diplômes et de l'expérience professionnelle entre deux pays ou à la portabilité des avantages professionnels et sociaux (prime à l'ancienneté, système de classement administratif dans la fonction publique, méthodes de calcul de la pension qui ne prennent pas en compte les années de travail à l'étranger). Il existe également une série d'emplois strictement réservés aux nationaux, notamment dans la défense nationale et d'autres postes de la fonction publique jugés stratégiques pour la garantie de la souveraineté nationale.

1.2.3 *Les obstacles culturels et historiques*

Certaines différences culturelles ou des contentieux historiques majeurs peuvent constituer d'importantes barrières pour les entreprises ou les individus. La langue, les différences religieuses ou ethniques constituent évidemment des barrières qui sont d'autant plus fortes qu'il n'existe pas au sein du pays de destination de communautés culturellement proches du pays d'origine. Sans surprise, plusieurs études empiriques montrent que l'existence de communautés immigrées d'une origine ethnique spécifique dans un pays rend ce dernier plus attractif pour les candidats à l'émigration du lieu d'origine de ce groupe ethnique. Ces facteurs ne jouent pas seulement pour les mouvements de main-d'œuvre, mais aussi pour les firmes. Les firmes multinationales sud-coréennes qui procèdent à des IDE en Chine peuvent compter sur l'importante minorité ethnique coréenne chinoise pour faciliter leur implantation. À l'opposé, l'hostilité de la part des populations arabes voisines d'Israël au projet de colonisation sioniste rend plus difficile les liens commerciaux et la présence de firmes israéliennes dans ces pays.

1.3 L'EXISTENCE DE RENDEMENTS D'ÉCHELLE CROISSANTS ET L'ABSENCE AUTOMATIQUE DE CONVERGENCE

Malgré la diminution progressive d'obstacles entre deux économies, d'importantes disparités en termes de prix des biens et de rémunération des facteurs de production peuvent subsister lorsqu'il existe des secteurs d'activité de biens ou de services caractérisés par des rendements d'échelle croissants (et non plus décroissants comme analysé dans l'encadré 1.1). C'est le cas notamment des **districts marshalliens** ou agglomérations industrielles (*business clusters*) pour lesquels on observe des économies d'échelle externes (voir encadré 1.2).

ENCADRÉ 1.2
Les conséquences des économies d'échelle internes et externes

A. Notions de rendements d'échelle croissants et décroissants, d'économies d'échelle et de taille minimale optimale

On définit le coût moyen d'un bien produit par une entreprise comme le coût total d'un volume de production divisé par ce même volume de production. Si produire un volume de production de 1 000 automobiles coûte 10 millions d'euros (coût total) à une entreprise, alors pour cette entreprise le coût moyen d'une automobile associé à ce volume de production de 1000 automobiles est de 10 000 euros (10 000 000/1 000 = 10 000). Ce coût moyen sera différent si la firme ne produit que 900 automobiles ou si elle en produit 1 100, car le coût moyen varie avec son volume de production, il peut augmenter ou baisser.

Lorsque le coût moyen d'un bien produit par une entreprise baisse au fur et à mesure de l'importance de son volume de production, on parle d'**économies d'échelle** (internes à l'entreprise) ou de **rendements d'échelle croissants**. Lorsque ce coût augmente avec le volume de production, on parle de **rendements d'échelle décroissants**.

La plupart des technologies de production sont caractérisées par une fonction de coût moyen dont les rendements d'échelle sont d'abord croissants, puis décroissants. Les rendements d'échelle croissants qui caractérisent cette première partie de la fonction de coût s'expliquent par les avantages technologiques procurés par la production à grande échelle[3]. On pense notamment à la division du travail en tâches spécialisées, à l'automa-

3 Pour une analyse graphique, on peut se référer à Varian, Hal « Introduction à la Microéconomie », 7e édition, De Boeck, Bruxelles, 2011.

tisation et à l'informatisation d'une activité de production ou encore aux gains procurés par de plus importantes commandes aux fournisseurs (rabais, traitement prioritaire des commandes accordées aux gros clients par les fournisseurs).

Mais de nombreuses technologies de production de biens ou de services sont caractérisées par un certain seuil de production à partir duquel des phénomènes de saturation apparaissent. Passé ce seuil, la technologie est alors caractérisée par des rendements d'échelle décroissants. Ce relèvement de la fonction de coût moyen est généré par plusieurs facteurs. Au-delà d'un certain volume de production, l'entreprise peut être noyée par les difficultés liées à la gestion d'énormes flux d'information et de production, voire d'une main-d'œuvre trop nombreuse. Des contraintes énergétiques ou géographiques (manque d'espace de stockage, difficulté de gérer d'énormes unités de production) vont également peser sur les coûts de production d'une entreprise dont le volume de production ne cesserait d'augmenter.

Il existe donc un niveau de volume de production qui correspond à la pleine utilisation des économies d'échelle et pour lequel la firme ne subit pas encore des rendements d'échelle décroissants engendrés par les phénomènes de saturation décrits précédemment. Ce niveau de production optimal en termes d'efficacité de la production, qui correspond à la minimisation du coût moyen de la production du bien ou du service, est appelé **taille minimum optimale** (*minimum efficient scale*). Il s'agit en pratique des volumes de production caractérisés par des rendements d'échelle constants[4]. Par exemple, dans les années 1990-2000, la taille minimale optimale d'une unité de production d'automobiles familiales aux standards technologiques des pays de l'OCDE se situait entre un volume de production annuel de 250 000 et 300 000 véhicules par an.

Cette taille minimale optimale varie dans le temps selon l'évolution de la technologie. En effet, les phénomènes de saturation décrits précédemment sont affectés par l'évolution technologique. Par rapport à la situation qui prévalait au début de la manufacture, le développement des télécommunications, des techniques de traitement de l'information (dont l'informatique) et de la robotisation permettent de gérer aujourd'hui des flux beaucoup plus importants de commandes, de matières premières, de marchandises et de main-d'œuvre. Des multinationales comme Wal-Mart ou Foxconn emploient aujourd'hui plus d'un million de personnes dans le monde. La taille minimum optimale des entreprises a augmenté dans la plupart des secteurs de biens et de services intensifs en capital qu'il s'agisse des banques, des entreprises pharmaceutiques ou automobiles (Defraigne, 2004).

Ce qui accroît précisément la taille minimum optimale, ce sont les **coûts fixes**. Les coûts fixes sont des coûts que l'entreprise doit avancer avant même de produire et de vendre sa première unité produite. Ce sont des coûts qui ne dépendent pas du volume de production. Ainsi pour produire des automobiles, une entreprise doit d'abord construire le bâtiment, la chaîne de montage ou encore l'unité de recherche & développement. Elle doit donc supporter ces coûts, qu'elle produise une seule voiture ou des milliers. Les coûts fixes se distinguent en cela des coûts variables qui augmentent avec le volume de production comme le facteur travail, les matières premières ou des machines se louant en leasing (dont on peut adapter le nombre en fonction du volume de production). Ces coûts fixes sont supportés par l'entreprise qui considère qu'ils sont soit indispensables à la production (ex. : le bâtiment de l'usine) ou qu'ils permettent d'améliorer la productivité de l'entreprise (ex. : une chaîne de montage automatique). Plus les coûts fixes sont importants, plus il faudra à l'entreprise un volume de production important pour les amortir et pour minimiser le coût moyen de production. Une dizaine de voitures ne suffit évidemment pas à amortir les coûts fixes énormes d'une usine automobile, il faudra en produire des centaines de milliers pour minimiser le coût moyen de production d'une automobile. L'importance des coûts fixes est une variable déterminante de la taille minimum optimale : plus ils augmentent, plus le volume de production associé à cette taille minium optimale doit être important pour les amortir. C'est pourquoi avec le développement de la technologie, des frais de R&D et de la mécanisation (qui constituent autant de coûts fixes), la taille minimum optimale n'a cessé de croître depuis le XIXe siècle dans la plupart des secteurs de production de biens et services intensifs en capital ou en technologie (Chandler, 1990). Cette évolution est essentielle pour comprendre le phénomène de l'intégration européenne au XXe siècle comme le met en évidence le chapitre suivant.

4 *Idem.*

B. Économies d'échelle externes, districts industriels marshalliens et agglomération industrielle

De manière générale, toute concentration géographique exceptionnelle de firmes du même secteur leur permet de profiter d'avantages en coûts substantiels. Premièrement, ces firmes bénéficieront d'un accès meilleur marché à des facteurs de production. La fourniture des matières premières et composantes spécialisées à destination du district marshallien est moins chère que pour une entreprise isolée géographiquement (cette dernière ne pouvant pas bénéficier des réductions des coûts des commandes groupées pour plusieurs entreprises).

Deuxièmement, un district marshallien comme la *Silicon Valley* attire la main-d'œuvre qualifiée en informatique du monde entier et dispose de prestigieux départements informatiques à proximité (notamment Stanford et Berkeley), donnant aux firmes la possibilité de bénéficier de *pool* de travailleurs qualifiés (Krugman, 2012 : 171). Troisièmement, les autorités publiques locales ont elles-mêmes acquis une expérience avec les activités de ce district marshallien en développant une infrastructure et des services publics bien adaptés aux besoins des entreprises du secteur informatique et électronique. Quatrièmement, les branches locales des banques possèdent également une expérience de financement de ce type d'activité, facilitant l'accès au crédit des firmes de ce secteur (Sloman, 2009 : 138). Cinquièmement, les firmes bénéficient de transferts d'information informels et d'une diffusion informelle de *best-practice*. En effet, la proximité géographique de personnes travaillant pour des firmes différentes du même secteur, dans ce cas-ci l'informatique et l'électronique, mais se côtoyant dans leurs activités de loisirs permet des échanges informels d'informations qui permettent de créer des réseaux de coopération et des diffusions de *best practice*. Les coûts moyens de chaque entreprise du district marshallien décroissent avec la production globale de toutes les firmes appartenant à ce district marshallien. C'est ce qu'on appelle **des économies d'échelle externes**. En effet, à la différence des économies d'échelles internes qui ne bénéficient qu'à une entreprise en particulier, dans le cas d'économies d'échelle externes, ce sont toutes les firmes localisées dans le district qui bénéficient d'un accroissement de la production totale du district, même celles qui n'ont pas produit davantage. Ces dernières bénéficient indirectement des effets de baisse des coûts au niveau de l'ensemble du district décrits ci-dessus.

Il existe de nombreux districts marshalliens dans le monde et en Europe. On peut citer la Route 128 autour de Boston qui regroupe un district marshallien high-tech rassemblant de nombreuses firmes des secteurs des technologies de l'information, de l'industrie militaire ou des biotechnologies, notamment Data General, Sun Microsystems, BEA Systems et Raytheon. Son équivalent britannique est le M-4 corridor entre Londres et le sud du Pays de Galles. La City de Londres et Wall Street à New York constituent évidemment les districts marshalliens les plus importants au monde pour les services financiers et il en existe naturellement aussi à Tokyo, Francfort ou Paris. L'axe Toulouse-Bordeaux, nommé *Aerospace valley*, est un district marshallien de premier plan dans le domaine de l'aéronautique.

Malgré une libre circulation des travailleurs et des capitaux au sein de deux pays de l'Union européenne comme le Royaume-Uni et la Lettonie, on peut observer des phénomènes de concentration de capitaux et de main-d'œuvre qualifiée dans le secteur financier de la City à Londres qui s'expliquent par l'existence de ce phénomène de district marshallien. Ces phénomènes peuvent expliquer l'absence de rééquilibrage et de convergence en faveur de la Lettonie. En effet, les avantages en termes d'économies d'échelle externes du district marshallien de la City maintiennent les activités intensives en technologies et en *know-how* financier dans le périmètre du district marshallien et attirent la main-d'œuvre qualifiée lettonne. Du fait des économies d'échelle externes, les rendements des capitaux et du travail restent plus élevés à Londres qu'en Lettonie pour le secteur financier, il n'y a pas de convergence entre la Lettonie et Londres dans ce cas.

Si ces phénomènes de districts industriels marshalliens sont importants, ils empêcheront la convergence entre les pays d'une même zone géographique comme l'Union européenne, malgré la faiblesse des obstacles à libre circulation des biens, des services et des facteurs de production et son haut niveau d'intégration (Krugman 1993). L'intégration économique d'une région n'entraîne donc pas nécessairement en son sein une

répartition géographiquement équilibrée des zones de production de biens ou services de haute valeur ajoutée (tels l'informatique, l'aéronautique, le pharmaceutique, les nano-technologies, les services financiers, l'industrie de la défense), car ce sont précisément ces secteurs à haute valeur ajoutée où les phénomènes d'économies d'échelle externes et de districts marshalliens sont les plus marqués. Cela explique les fortes divergences qui se maintiennent au sein de l'UE depuis plusieurs décennies.

1.4 LES LIENS ENTRE LES INTÉGRATIONS ÉCONOMIQUES, POLITIQUES ET INSTITUTIONNELLES

L'absence d'intégration politique d'une région pose des limites au degré d'intégration économique du fait des obstacles institutionnels et administratifs mentionnés précédemment. Toutefois, même sans cadre institutionnel et politique commun très développé, certains pays peuvent accroître fortement le degré d'intégration économique sur le plan du commerce et de l'investissement. Ainsi, dès les années 1970-1980, avant même les conclusions d'accords de partenariat économique qui abaissaient certaines barrières au commerce au sein de l'Asie orientale, les multinationales de cette région (principalement originaires du Japon et dans une moindre mesure de la Corée du Sud, de Taïwan, de Hong Kong et de Singapour) se sont engagées dans une organisation internationale de leur processus de production à travers les différentes économies de cette région. Cette dynamique microéconomique d'intégration régionale a engendré un processus d'institutionnalisation visant à créer des accords et des cadres législatifs favorisant cette dynamique. On a pu voir au cours des années 1990 et 2000, la création de l'ASEAN Free Trade Area et des Accords de Partenariat Économique entre le Japon et de nombreux pays de l'ASEAN (Dieter, 2005). L'intégration *de facto* peut donc précéder l'intégration *de jure* et souvent les deux phénomènes interagissent et s'entraînent mutuellement.

Mais dans certains cas, des accords institutionnels visant à promouvoir l'intégration régionale n'ont pas eu d'effets significatifs parce qu'une telle dynamique microéconomique renforçant *de facto* l'intégration économique régionale y était absente. Des accords institutionnels ambitieux comme le Pacte Andin, le Marché Commun d'Amérique Centrale ou l'ALADI n'ont pas débouché sur un processus d'intégration économique régional très significatif.

L'intégration politique *de jure* n'entraîne pas nécessairement une intégration économique immédiate. Les obstacles physiques continuent de jouer un rôle. Ainsi l'absence de bons réseaux de chemin de fer et de système rapide de communication faisait que des pays comme la Russie ou l'Italie restaient composés de marchés locaux segmentés jusqu'au milieu du XXe siècle (Defraigne, 2004). De plus, une intégration politique *de jure* peut se conjuguer avec le maintien d'une faible centralisation politique qui permet le maintien de nombreuses prérogatives économiques au sein d'autorités locales. Ainsi, la République Populaire de Chine est officiellement politiquement centralisée depuis 1949, mais depuis les réformes lancées en 1978 les autorités provinciales et municipales ont multiplié des politiques protectionnistes pour soutenir leurs entreprises locales contre la concurrence du reste de la Chine. Au début des années 1990, de nombreuses provinces et municipalités ont érigé des péages locaux sur le transport de marchandises et des barrières techniques locales au commerce qui ont fragmenté le marché intérieur chinois contre la volonté des autorités centrales (Wedeman, 1993).

La relation entre processus d'intégration économique, institutionnelle et politique est donc loin d'être caractérisée par des liens de causalité unilatéraux et automatiques.

BIBLIOGRAPHIE

AGLIETTA, Michel : *Désordres dans le capitalisme mondial*, Odile Jacob, Paris, 2007.

BALDWIN, Richard : *The Great Convergence,* Harvard University Press, London, 2016.

BENICHI, Régis : *Histoire de la Mondialisation,* Vuibert, Paris, 2008.

CHANDLER, Alfred : *Scale and Scope : the dynamic of industrial capitalism*, Havard University Press, Cambridge Mass, 1990.

DEFRAIGNE, Jean-Christophe : *De l'intégration nationale à l'intégration continentale*, L'Harmattan, Paris, 2004.

DIETER, Herbert (Ed) : *Report on East Asian Integration : Opportunities and Obstacles for Enhanced Economic Co-operation*, Notre Europe, Paris, 2006.

KRUGMAN, Paul, OBSFELD, Maurice & MELITZ : Marc, *International Economics : theory & policy, ninth edition*, Pearson, London 2012.

KRUGMAN, Paul : *Increasing Returns and Economic Geography*, Journal of Political Economy, n° 99 (3), p. 483-499, 1993.

RAVENHILL, John : *Global Political Economy*, Oxford University Press, 2010.

SLOMAN, John & WRIDE, Alison : *Economics, 7th edition*, Prentice Hall, Harlow, 2009.

VANDERMOTTEN, Christian & MARISAL, Pierre : *La production des espaces économiques*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2010.

VARIAN, Hal : *Microéoconomie,* De Boeck, Bruxelles, 2000.

WEDEMAN, Andrew W. : *From Mao to Market,* Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

CHAPITRE 2

HISTORIQUE DE LA DYNAMIQUE DE L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE DES ORIGINES À 1945

2.1 La dynamique d'intégration nationale et la constitution des marchés nationaux en Europe du Moyen Âge au XIXe siècle **22**

2.2 Le développement industriel au XIXe siècle et les limites du marché national **24**

2.3 La menace de la concurrence des multinationales américaines pour les grandes firmes européennes au début du XXe siècle **26**

2.4 Les conséquences des changements technologiques et de l'accroissement de la taille minimale optimale des firmes dans les économies européennes à la fin du XIXe siècle **28**

2.5 Le problème de la fragmentation du marché européen de 1914 à 1945 **32**

001_000_INTERCOEUR.indd 21 16/12/21 15:47

2.1 LA DYNAMIQUE D'INTÉGRATION NATIONALE ET LA CONSTITUTION DES MARCHÉS NATIONAUX EN EUROPE DU MOYEN ÂGE AU XIXe SIÈCLE

Ayant pour base la péninsule italienne et centré autour de la Méditerranée, l'Empire romain n'a jamais couvert le territoire géographique de l'Union actuelle des 28. Il a néanmoins constitué un vaste territoire relativement intégré sur le plan économique compte tenu des conditions technologiques de l'époque en matière de transport et de communication. Au deuxième siècle de notre ère, ce territoire relativement intégré s'étend de la Syrie à l'Écosse et au Maroc (Kinder, 1968).

L'effondrement de l'Empire romain au cours du ve siècle et les déferlements de population qui l'accompagnent bouleversent les circuits commerciaux existants et réduisent le degré d'intégration économique et politique en Europe occidentale. On assiste à des déplacements et invasions de peuplades nomades féodales, à un effondrement des centres urbains et à une ruralisation qui s'accompagnent de la montée en puissance de l'institution seigneuriale et du servage (Contamine, 1997). L'Europe occidentale médiévale se retrouve alors dans une situation de fragmentation politique et économique beaucoup plus importante que précédemment (Tilly, 1992). Le commerce de longue distance ne disparaît pas complètement, mais devient beaucoup plus marginal et l'économie est centrée sur un ancrage très local (Braudel, 1993 & Contamine, 1997).

On observe au cours du Moyen Âge plusieurs tentatives de restaurer le degré d'intégration qu'une partie importante de l'Europe avait connu sous l'Empire romain (sous les règnes de Charlemagne ou des Hohenstaufen). Cependant, ces tentatives se heurtent au système social féodal de l'époque qui est centré autour des institutions très locales du servage et du seigneuriage. De plus, la perte de savoir technologique et juridique en Europe liée à l'effondrement de l'Empire romain ne permet pas une accumulation économique suffisante pour maintenir durablement un appareil d'État et des institutions comparables à ceux de l'empire. L'Europe reste donc caractérisée par un haut degré de morcellement politique et économique jusqu'à la fin du Moyen Âge (Tilly, 1992).

Au tournant de la Renaissance, plusieurs éléments jouent en faveur de la centralisation politique en Europe. Premièrement, les luttes militaires incessantes entre seigneurs féodaux développent la technologie militaire et la rendent de plus en plus coûteuse. Le passage à des armées professionnelles permanentes à partir du xve siècle (les compagnies d'ordonnance en France ou le *tercio* espagnol), le développement de l'artillerie et le renforcement des fortifications (notamment la *trace italienne*) accroissent considérablement les ressources financières nécessaires à l'entretien d'une capacité militaire (Parker, 1988). Entre le Moyen Âge et le xviiie siècle, la part du PIB consacrée aux dépenses militaires passe de 1 % à plus de 6 % (Bean, 1973). Naturellement, ce processus élimine l'autonomie des petits seigneurs féodaux incapables de réunir ces ressources financières. Il renforce la centralisation politique et le développement d'une administration fiscale pour prélever les sommes nécessaires aux dépenses militaires (Bonney, 1991 : 352 & De Vries, 1996 : 203). Par ailleurs, Anderson souligne la nécessité pour l'aristocratie de réaffirmer son pouvoir face au développement de la bourgeoisie et de l'artisanat urbain par un déplacement géographique du pouvoir vers une entité féodale territoriale plus grande, capable de reprendre le contrôle des villes (Anderson, 1996). En centralisant le pouvoir politique et en renforçant sa hiérarchie par le développement de l'absolutisme royal, l'aristocratie arrive à limiter le processus d'autonomisation économique et politique de la bourgeoisie et des artisans des centres urbains.

À partir du xve siècle, l'Europe assiste alors à la création de plus grandes entités féodales se dotant d'un appareil d'État permanent et très développé. D'une administration comme la *curia regis* des rois du haut Moyen Âge qui est composée d'un personnel, d'un mobilier et d'outils très réduits, car elle devait pouvoir être itinérante afin d'accompagner le roi dans ses déplacements, on passe à un appareil d'État permanent disposant d'un maillage à travers le royaume, comprenant un cabinet de ministres plus ou moins spécialisés, une armée

permanente, une administration fiscale et douanière, des cours de justice et des parlements locaux. Bien sûr, cet État reste faible et les seigneurs locaux disposent encore de larges pouvoirs et prérogatives juridiques et économiques. Braudel décrit celui-ci comme un « état inachevé, se complétant comme il peut, ne pouvant exercer lui-même tous ses droits, ni accomplir toutes ses tâches, obligé en fait de s'adresser à autrui et en pâtissant » (Braudel, 1993 II : 661).

L'État absolutiste féodal qui apparaît à la fin de la Renaissance couvre donc un territoire plus large, caractérisé par un renforcement de la centralisation du pouvoir politique et administratif par rapport à l'institution seigneuriale du haut Moyen Âge. C'est dans le cadre imposé par cet appareil d'État que la bourgeoisie se développe. Cette dernière est protégée de la concurrence par les barrières commerciales des politiques mercantilistes des États absolutistes à partir du XVIe siècle. Les bourgeois nationaux sont assistés dans leur développement sur les marchés extérieurs par l'appareil militaire royal national dans le cadre de la création des célèbres compagnies à charte telles les Compagnies des Indes Orientales et Occidentales anglaises, la Compagnie des Cents Associés française. Ce soutien militaire donne aux marchands la force de frappe nécessaire à l'exploitation et au pillage de ressources naturelles des autres continents.

Progressivement, le marché intérieur de l'État absolutiste voit ses barrières se réduire. Pour des raisons de défenses militaires, l'État absolutiste développe les transports intérieurs pour optimaliser ses mouvements de troupes en cas d'invasion, ce qui désenclave certaines régions du royaume. On assiste également à la suppression progressive de péages imposés par les féodaux locaux en Angleterre, aux Pays-Bas et en France. Braudel cite le cas français où, entre 1726 et 1789, 4 000 péages sont supprimés par le pouvoir royal (Braudel, 1993 III : 347).

La concentration et la croissance de l'appareil d'État accroissent progressivement le poids économique des capitales politiques des États absolutistes en Europe qui jouent un rôle tentaculaire sur bien des marchés. C'est à partir de ce centre que s'ébauche progressivement un marché « national ». Paris, Londres, Amsterdam abritent des centres administratifs qui croissent et dans lesquels la noblesse est souvent rassemblée de force (comme en France) ou par intérêt (comme aux Pays-Bas et en Angleterre). Les capitales génèrent une demande de produits agricoles, qui ne peut être entièrement satisfaite par l'offre régionale, et les marchands de Londres ou de Paris s'adressent alors à des villes de province situées à des distances supérieures à 100 kilomètres – comme Rouen, voire Brest (De Vries, 1996 : 172). Les commandes militaires de l'État créent également une demande stable et importante qui permet à la proto-industrie et à la manufacture naissante de grandir, de bénéficier d'économies d'échelle et de dépasser le cadre restreint des marchés locaux.

Avec la réaffirmation de l'État absolutiste, une partie de la bourgeoisie passe ainsi d'un échelon local à un échelon national. Grâce au développement du commerce et de l'industrie entre le XVIe et le XIXe siècle, cette bourgeoisie va contester le pouvoir de l'aristocratie sur l'appareil d'État (par les révolutions anglaise et française notamment) ou s'unir à elle (comme lors de la *Glorious Revolution* de 1688, en Angleterre ou sous Louis-Philippe, en France) et utiliser alors pleinement les capacités de l'État pour renforcer ses capacités d'accumulation de capitaux et ses libertés en matière d'investissement.

Évidemment, ce processus d'émergence d'une bourgeoisie nationale n'a pas été uniforme à travers l'Europe. Il s'est d'abord produit au centre économique de l'Europe. Ce centre s'est déplacé de la Méditerranée à la façade atlantique avec le développement de la colonisation extraeuropéenne et du commerce international (le notoire commerce triangulaire) à partir du XVIe siècle. Dans les entités féodales situées à la périphérie de l'Europe, comme en Europe orientale ou en Irlande, la faiblesse de la bourgeoisie n'a pas toujours rendu nécessaire une réaction aristocratique visant à renforcer la centralisation politique comme ce fut le cas en Europe occidentale. Les féodaux locaux ont gardé la plus grande partie de leurs prérogatives politiques et économiques. Dans certains cas, les premiers États absolutistes constitués ont interféré avec le processus de centralisation d'autres régions. Au grand dam de Machiavel qui fait un plaidoyer en faveur d'un prince qui pourrait assurer l'intégration politique de la péninsule italienne et la délivrer des « barbares » (Machiavel, 1972 : 135),

les couronnes d'Espagne et de France s'y affrontent et favorisent un morcellement politique durable. L'Allemagne sera le champ de bataille des puissances absolutistes française, espagnole, anglaise et suédoise, elle restera ainsi divisée comme l'Italie jusqu'au XIXe siècle. Cette configuration géopolitique et géoéconomique explique pourquoi on ne peut pas encore parler de marchés nationaux intégrés dans la plupart des États européens avant la fin du XIXe siècle, les particularismes féodaux se maintenant même jusqu'au XXe siècle dans les pays les moins avancés de l'Europe.

2.2 LE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL AU XIXe SIÈCLE ET LES LIMITES DU MARCHÉ NATIONAL

La montée de la bourgeoisie manufacturière, son alliance avec une partie de l'aristocratie et l'affaiblissement du féodalisme renforcent l'appareil d'État et créent un marché national de plus en plus intégré. Au tout début du XIXe siècle, les économies européennes les plus avancées ne sont encore que des mers rurales au sein desquelles émergent quelques îlots industrialisés (Pollard, 1985). Dans cette configuration, le marché national suffit largement aux industriels.

À partir des années 1840-1860, le développement des chemins de fer et du télégraphe décloisonne considérablement les marchés locaux en divisant les coûts de transport par quinze (Bairoch, 1997). La construction ferroviaire génère un cycle long de forte croissance qui accélère l'industrialisation (Cipolla, 1973 : 224 & Landes, 1975 : 214). Dans de nombreux cas, les capitaux exigés pour la construction ferroviaire dépassent parfois les capacités des investisseurs locaux et nécessitent des fusions entre les intérêts des bourgeoisies de différentes parties du pays, accroissant ainsi l'esprit de corps de la bourgeoisie nationale. C'est ainsi par exemple que la construction ferroviaire allemande nécessite des fusions de banques locales qui donnent lieu à la création des *GrossBanken* allemandes entre 1848 et 1856 (Trebilcock, 1981 : 41 & Tilly, 1986 : 48). Ces *GrossBanken* deviennent des acteurs économiques importants dans le processus d'intégration économique du marché allemand qui précède l'unification allemande de 1871.

Le cycle long de croissance lié à la construction ferroviaire prend fin avec l'éclatement d'une crise financière en 1873 (le notoire *Gründerkrach* qui touche à la fois l'économie américaine et certaines économies européennes). Les marchés américains et européens connaissent alors une longue période de déflation caractérisée par d'importantes surcapacités de production. On parle alors de « grande dépression » et les prix s'effondrent d'environ 40 % dans les grandes économies européennes et aux États unis entre 1873 et 1895 (Beaud, 1985 : 178).

Le dernier quart du XIXe siècle est également caractérisé par le développement de l'industrie lourde. Une vague d'innovation, que l'on a caractérisée parfois comme la seconde révolution industrielle, accroît considérablement l'intensité capitalistique des entreprises. La chute des prix détermine parfois des stratégies de cartellisation, qui visent à atténuer la concurrence : elles ont surtout lieu dans les secteurs des matières premières où l'homogénéité du produit les rend plus faciles (Defraigne, 2003 & Maschke, 1969). Cependant, la plupart des entreprises cherchent à réduire leurs coûts, notamment à travers les innovations technologiques. De nouveaux procédés apparaissent et permettent des gains de productivité impressionnants. Ainsi dans la métallurgie, le procédé Thomas expérimenté en 1879 permet d'accroître considérablement les économies d'échelle en faisant passer la charge de métal à fondre de 5 tonnes à 755 tonnes, ce qui permet de réduire les coûts de production de l'acier de 90 % (Landes 1975 : 356). L'invention de la dynamo par Gramme en 1870 et la construction de centrales électriques par Siemens en 1880 permet de libérer les entreprises en matière d'énergie et d'accroître considérablement leur taille (Landes, 1975 : 412). Les machines à outils électriques, la chimie et l'automobile sont autant de nouveaux secteurs intensifs en capital et en technologie. La volonté de réduire les coûts et la

visibilité des progrès technologiques poussent des entrepreneurs à systématiser le développement technologique de leurs entreprises en créant des départements de recherche & développement (Chandler, 1990).

Ces transformations technologiques accroissent les coûts fixes et donc la taille minimale optimale des entreprises dans la plupart des secteurs industriels. Les firmes doivent donc produire à plus grande échelle pour minimiser leur coût moyen. On assiste alors à un mouvement de concentration industrielle où les firmes ne disposant pas d'une taille suffisante pour bénéficier pleinement des économies d'échelle vont progressivement être éliminées ou absorbées par les firmes ayant procédé à des investissements dans les nouvelles technologies. Au tournant du XXe siècle, on observe l'apparition de firmes géantes et d'une structure de marché oligopolistique dans de nombreux secteurs industriels et de services au sein des économies les plus développées (Mandel, 1973).

L'accroissement de la taille des firmes nécessite une division des tâches plus élaborée et l'apparition de départements spécialisés au sein des entreprises comme la R&D, les affaires juridiques, la comptabilité, le marketing (Chandler, 1990). Les volumes de production nécessaires à la minimisation des coûts de l'entreprise sont devenus beaucoup plus importants et poussent les firmes à développer en aval de la production de grands réseaux de distribution et des stratégies de marketing de masse. Les dépenses publicitaires grimpent également en flèche.

Au XXe siècle, on voit ainsi apparaître des firmes de très grande taille disposant d'une administration avec départements spécialisés, d'une capacité de gestion des flux et de la distribution et du marketing et d'une expérience de la production à grande échelle. Chandler nomme ces firmes « *prime movers* », car ce sont les premières à développer ces avantages liés à la production à grande échelle, avantages qui créent des barrières à l'entrée pour les concurrents potentiels (Chandler, 1990).

Les nouveaux seuils d'investissement en capital rendus nécessaires par le développement technologique dans la plupart des industries (et de nombreux services) et l'avantage décisif procuré par l'expérience de la production à grande d'échelle ont un effet dissuasif sur des entrepreneurs entrants potentiels qui ne disposent pas de tels avantages et d'un accès à de telles ressources financières. En se transformant en firmes géantes au cours du dernier quart du XIXe siècle, les *prime movers* ont érigé des barrières qui protègent leur marché oligopolistique contre de futurs concurrents potentiels. Au cours de la première décennie du XXe siècle aux États-Unis, 40 % des investissements en capital dans le secteur manufacturier sont réalisés par les 300 plus grandes firmes (Nelson, 1959 : 17). Dans certains secteurs de l'économie américaine, les parts de marché de la plus grande entreprise peuvent atteindre jusqu'à 70 % (Atack, 1990 : 486).

Un tel niveau de concentration industrielle sur le marché national va pousser les firmes géantes américaines à envisager de s'étendre internationalement pour poursuivre leur croissance. Ces firmes qui disposent de capacités de gestion avancées vont se transformer en entreprises multinationales qui vont développer des activités de distribution et de production à l'étranger. On assiste alors à une explosion des flux d'IDE. Les grandes firmes procèdent à des IDE pour sécuriser leurs accès aux matières premières (minerais, pétrole, agriculture). On pense à l'huile de palme et d'arachide d'Afrique pour des firmes comme Lesieur ou Unilever, au cuivre chilien pour les firmes anglaises et américaines, au pétrole mexicain ou perse (avec l'Anglo-Persian, la future British Petroleum). Mais on voit aussi apparaître des IDE de type « *market-seeking* » où la multinationale développe des réseaux de distribution et des unités de production pour pénétrer des marchés étrangers. C'est le cas de la firme allemande Siemens à Londres ou des firmes américaines, Westinghouse, GE, Singer ou Ford en Europe (Hagen, 1999 & Wilkins, 1970).

Les grandes firmes vont alors dépasser le cadre national et étendre leurs activités de distribution et de production dans le monde. Ces multinationales disposent de positions dominantes dans des secteurs industriels et de services à haute valeur ajoutée qui deviennent cruciales pour les perspectives d'accumulation capitaliste de la bourgeoisie nationale. La concurrence internationale de ces grands groupes industriels va s'intensifier au début du XXe siècle.

Le discours de l'influent sénateur américain Beveridge en 1898 reflète ce phénomène et montre l'État d'esprit dominant au sein de l'establishment politique américain : « les usines américaines produisent plus que le peuple américain ne peut utiliser, le sol américain produit plus qu'il ne peut consommer. La destinée nous a tracé notre politique : le commerce mondial doit et sera nôtre […] Nous établirons des comptoirs commerciaux à la surface du monde comme centre de distribution de produits américains. Nous couvrirons les océans de nos vaisseaux de commerce. Nous bâtirons une marine à la mesure de notre puissance » (cité in Milza, 1990 : 67).

2.3 LA MENACE DE LA CONCURRENCE DES MULTINATIONALES AMÉRICAINES POUR LES GRANDES FIRMES EUROPÉENNES AU DÉBUT DU XXe SIÈCLE

L'économie américaine prend une avance certaine dans ce processus de concentration industrielle et de transformation des entreprises en multinationales. L'hégémonie économique des grandes firmes multinationales américaines au début du XXe siècle s'explique essentiellement par le fait qu'elles disposent d'un accès privilégié au marché national intégré le plus important du monde depuis le dernier quart du XIXe siècle.

Au début du XIXe siècle, le degré d'intégration du marché américain est encore limité. Les énormes distances géographiques et la faiblesse des infrastructures de transport cloisonnent les marchés des États américains. En 1830, il faut compter trois semaines pour transporter une marchandise entre New York et le Missouri (Tedlow, 1988 : 84). Des années 1830 à la guerre de Sécession, le système bancaire dit du *« free banking »* accorde aux États fédérés de nombreuses prérogatives économiques et la politique monétaire n'est pas le privilège exclusif de l'État fédéral, ce sont des banques privées soumises aux législations des États fédérés qui émettent des billets (Aglietta, 2014 : 10). Les taux d'intérêt et les moyens de paiement varient donc d'un État à l'autre. Les faibles densités de population des États de l'Ouest ne rendent pas ces marchés déterminants pour les industriels principalement localisés dans le Nord-Est.

La guerre de Sécession marque une forte accélération dans le processus d'intégration économique américain. Portée par une coalition des États du Nord-Est dominés par les intérêts industriels et des États de l'Ouest dominés par des fermiers non esclavagistes, la présidence d'Abraham Lincoln donne lieu à une politique protectionniste (Jones, 1995). Les industriels du Nord désirent protéger le marché américain de la concurrence de la manufacture britannique. Les petits fermiers des États de l'Ouest craignent la concurrence et l'extension des *latifundia* esclavagistes et désirent un accroissement des ressources fédérales (que générerait un accroissement des tarifs douaniers) pour développer des infrastructures (notamment le chemin de fer pour transporter leurs produits agricoles) et sécuriser leurs nouveaux États (NBER, 2011). L'alliance des industriels nordistes et fermiers de l'Ouest fait perdre le contrôle de l'exécutif fédéral et de la politique commerciale extérieure aux grands propriétaires esclavagistes sudistes. Or ces derniers désirent pouvoir poursuivre une politique de libre-échange pour exporter leurs produits des plantations esclavagistes vers l'Europe et importer des produits manufacturés britanniques meilleur marché et d'une gamme plus étendue que la production des États américains du Nord. La volonté de l'administration Lincoln d'adopter un tarif protectionniste entraîne la sécession des États esclavagistes et le début de la guerre civile (Jones, 1995).

Les nécessités en matière de financement de la guerre civile poussent l'État fédéral à s'octroyer l'exclusivité de l'émission monétaire avec le *banking act* de 1861. La politique monétaire est centralisée et des milliers de banques adoptent la charte fédérale (Atack, 1990 : 495). Les marchés financiers régionaux vont se décloisonner et en 1875 on observe alors une convergence des taux d'intérêt entre les différents États fédérés (Davis, 1965 : 369). Il faut attendre le *Federal Reserve Act de 1913* pour la création du *Federal Reserve Board*, l'actuelle banque centrale américaine, mais on peut considérer que l'intégration monétaire et financière des États-Unis est assez avancée dès les années 1880, soit près d'un siècle avant la création du système monétaire européen.

La guerre civile renforce l'État fédéral. Ce dernier réalise de grandes commandes militaires centralisées qui génèrent un marché national de commandes publiques sans précédent (jusqu'à 16 % du PIB de l'époque) qui profite à l'industrie du Nord dont certains secteurs peuvent alors passer à une production standardisée à grande échelle (Williamson, 1970 : 603).

Le renforcement de l'État fédéral signifie également une amélioration des infrastructures en matière de transport ferroviaire et de télégraphe. Les coûts de transport ferroviaire vont être divisés par deux entre 1870 et 1880 et le temps pour transporter des marchandises de la côte au centre des États-Unis est réduit à moins de trois jours (Defraigne, 2004 : 47). Le télégraphe facilite la gestion des réseaux de distribution qui couvrent l'ensemble du territoire des États-Unis et la circulation de l'information des consommateurs. Progressivement, l'obstacle de la distance géographique s'efface. De plus, les autorités fédérales vont imposer des standards techniques industriels pour l'ensemble des États-Unis au cours des années 1880, supprimant de nombreuses barrières techniques au commerce entre États fédérés (Landes, 1975 : 433). L'industriel Carnegie qualifie les États-Unis de la fin du XIXe de « vaste marché homogène » (Rezneck, 1970 : 721).

Les États-Unis constituent alors le plus grand marché intégré du monde. Le PIB américain dépasse celui de la Grande-Bretagne (colonies non comprises) dès 1890 (Maddison, 1995). La croissance exceptionnelle américaine s'explique notamment par les progrès technologiques décrits précédemment, mais également par un afflux d'immigrants (alors que l'Europe subit une perte démographique liée à l'émigration). De plus, l'abondance de terre engendrée par l'élimination de la plupart des populations indigènes au cours de la colonisation des Amériques et la limitation du système latifundiste à quelques États du Sud créent un grand nombre de fermiers propriétaires dont les revenus sont suffisants pour consommer quelques biens manufacturés. La situation est très différente de ce qui se produit dans de nombreuses régions d'Europe périphérique (Estrémadure, Mezzogiorno, Prusse orientale, Balkans ou Irlande) où l'inégalité de la répartition féodale des terres fait que des millions de pauvres ruraux ne disposent pas de revenu suffisant à garantir leur simple subsistance. Même dans les régions centrales et industrialisées comme l'Angleterre ou la Belgique, les expropriations et la destruction de l'artisanat rural (tel le fil de lin dans la Flandre des années 1830-1840) créent des millions de prolétaires ne disposant que de leur force de travail pour survivre. Certes, il ne faut pas exagérer la prospérité de la population des États-Unis. Zinn ou Guérin montrent qu'il existe un prolétariat américain dont les conditions de vie restent misérables comme en témoignent les luttes très dures de la classe ouvrière américaine au tournant du XXe siècle (Guérin, 1976 & Zinn, 1995). Néanmoins, comparativement à l'Europe, la part de la population américaine capable d'atteindre un niveau de consommation supérieur à la simple subsistance est plus élevée qu'en Europe (Bairoch, 1997).

De plus, le niveau d'intégration plus avancé et la meilleure homogénéité du marché américain permettent aux firmes américaines de passer plus facilement à la production à grande échelle que leurs concurrentes des différentes nations européennes (Defraigne, 2004). Elles peuvent ainsi bénéficier pleinement des nouvelles possibilités offertes par les innovations technologiques de la deuxième révolution industrielle en matière d'économies d'échelle et faire des gains de productivité plus importants qu'en Europe, ce qui permet d'accroître les salaires plus rapidement que sur le vieux continent.

Ainsi les gains de productivité engrangés par Ford dans les années 1910 suite à la création d'une chaîne de montage automatisée avec des ouvriers spécialisés chargés de tâches répétitives chronométrées permettent à cette firme d'accroître ses profits tout en doublant les salaires ouvriers en 1914 (essentiellement pour réduire le *turnover* de la main-d'œuvre qui fuit les tâches répétitives et les cadences imposées par la production standardisée à grande échelle de type fordiste et tayloriste) (Pindick, 2009 : 641). L'organisation et la contestation du mouvement ouvrier conjuguées à la hausse de la productivité entraînent une hausse des salaires américains qui renforce la demande nationale, générant ainsi de plus grandes économies d'échelle et des nouveaux gains de productivité (DuBoff, 1990 & Defraigne, 2004). Ce cycle économies d'échelle-productivité-salaire renforce les pays disposant d'un grand marché intérieur et constitue un des facteurs expliquant la montée en puissance des *prime movers* américains.

À la fin du XIXe siècle, l'Europe se trouve dans une situation très différente des États-Unis sur le plan de l'intégration économique. Elle reste fragmentée par des barrières tarifaires, techniques, institutionnelles et culturelles qui empêchent la constitution d'un marché aussi intégré et homogène que les États-Unis. Pour de nombreux pays européens, même le marché intérieur est loin d'être intégré du fait du faible développement des infrastructures de transport et de communication, mais également du fait de la subsistance de barrières féodales dans les pays les moins industrialisés d'Europe (Italie du Sud, périphérie de l'empire austro-hongrois, Balkans). Peu avant 1900, un bien circule plus facilement à l'intérieur du vaste territoire américain qu'à l'intérieur de l'Italie. L'effet du cycle économie d'échelle-productivité-salaire joue donc beaucoup moins en faveur des firmes européennes et n'existe pratiquement pas en dehors de l'Europe occidentale du Nord.

Fort de cet avantage, les *prime movers* américains se transforment en multinationales et se lancent notamment à l'assaut des marchés européens. Leur taille et leurs ressources financières sont considérables : sur les 100 premières firmes mondiales en termes de capitalisation, 58 sont américaines (12 sur les 20 premières) avant la Première Guerre mondiale (Schmitz, 1995). On assiste à une accélération des exportations de produits manufacturés américains et des flux d'IDE vers l'Europe à partir de 1895 (Defraigne, 2003 & Wilkins, 1970). Entre la fin du XIXe siècle et 1914, presque toutes les grandes firmes américaines opérant dans les nouvelles industries dont la technologie est caractérisée par une taille minimale importante (comme ceux des appareils électriques, des téléphones, des machines-outils, de la photographie, de la chimie, de l'aluminium et de l'alimentation) créent des filiales en Europe (Wilkins, 1970 : 245). Au Royaume-Uni, les dirigeants politiques et économiques comme les commentateurs constatent cette pénétration en force de ces concurrents géants américains en utilisant des termes comme « invasion américaine » ou encore « américanisation du monde » (Wilkins, 1970 : 70) pendant que des capitaines de l'industrie lourde allemande comme Thyssen et Krupp admirent l'efficacité des trusts américains (Defraigne, 2003 : 156).

2.4 LES CONSÉQUENCES DES CHANGEMENTS TECHNOLOGIQUES ET DE L'ACCROISSEMENT DE LA TAILLE MINIMALE OPTIMALE DES FIRMES DANS LES ÉCONOMIES EUROPÉENNES À LA FIN DU XIXe SIÈCLE

2.4.1 *La cartellisation et le renforcement du protectionnisme entre 1873 et 1914*

Le contexte de la grande dépression de 1873-1895, combiné aux innovations technologiques de la seconde révolution et à la montée de la concurrence américaine sur les marchés européens, provoquent en cette fin du XIXe siècle, une transformation profonde de la structure industrielle européenne. Cette transformation engendre à son tour des changements de stratégies des dirigeants économiques et politiques en Europe.

Pour contrer la chute des prix et la concurrence, on assiste en Europe à la constitution de cartels nationaux qui visent à stabiliser les prix par des ententes sur les quantités produites entre les producteurs d'un même secteur. Des cartels nationaux se forment dans la potasse, le charbon, l'acier, les produits métalliques en Grande-Bretagne, en Allemagne ou en France (Defraigne, 2003 & Wonoroff, 1994 : 357). Dans une moindre mesure qu'aux États-Unis, on assiste également à un renforcement des grandes firmes européennes qui deviennent des *primes movers* en éliminant ou en absorbant des concurrents de moindre taille. La concentration industrielle s'accélère également dans les économies européennes entre 1873 et 1914 (Defraigne, 2003).

Les grandes entreprises européennes se retrouvent à l'étroit dans le carcan de leur État national. Dans la plupart des secteurs caractérisés par une production intensive en capitaux (industrie lourde et certains services dont notamment les banques, les transports et les *utilities*), on observe la constitution de monopoles ou d'oligopoles dans les économies nationales les plus avancées d'Europe. Les positions dominantes des grandes firmes procurées par les monopoles et les cartels génèrent des surprofits. Ces derniers sont trop importants pour être entièrement réinvestis dans l'économie nationale alors que la plupart des secteurs industriels des économies nationales européennes les plus avancées sont déjà caractérisés par des surcapacités de production du fait de la grande dépression de 1873-1895. Une partie de ces capitaux excédentaires sont alors investis en dehors du territoire national (Mandel, 1973 : 78). La conquête de marchés extérieurs et de nouveaux champs d'investissements internationaux pour ces capitaux excédentaires devient alors primordiale et intensifie la concurrence internationale.

Dans ce contexte de grande dépression, on assiste au sein des économies européennes occidentales en voie d'industrialisation au reflux de la vague libre-échangiste qui semblait l'emporter entre 1830 et 1860. Le protectionnisme gagne la plupart des économies industrialisées. L'Allemagne relève ses tarifs dès 1879, les États-Unis suivent au cours des années 1890 avec les tarifs McKinley et Dingley et la France avec la loi Méline (Benichi, 2008 : 23). Cependant, protéger le marché national de la concurrence étrangère ne suffit pas pour rentabiliser l'excédent de capitaux générés par les monopoles et les cartels et pour permettre aux firmes de bénéficier pleinement des économies d'échelle générées par les nouvelles technologies. L'expansion économique internationale vers des nouveaux marchés est de plus en plus perçue comme un moyen incontournable de poursuivre la croissance industrielle nationale.

2.4.2 *L'expansion économique internationale, l'accroissement des IDE et le regain impérialiste entre 1873 et 1914*

On va assister à une multiplication d'IDE et de prêts de capitaux des économies européennes les plus avancées vers les zones géographiques encore non industrialisées. Comme leurs homologues américaines, les banques de l'Europe occidentale (notamment britanniques, françaises, allemandes, belges ou néerlandaises) accordent des prêts aux gouvernements de la Russie tsariste, de l'Argentine, de l'Empire ottoman et du Japon qui ont besoin de moderniser leur économie. Grâce à ces prêts, les gouvernements de ces pays moins avancés dans le processus d'industrialisation peuvent commander aux grandes firmes européennes et américaines des travaux d'infrastructure (chemin de fer, télécommunication, électricité) ou de construction de capacités d'exploitation de matières premières et en céder parfois la gestion à des filiales de ces grandes firmes multinationales occidentales (Bairoch, 1997 & Benichi, 2008). Cette situation va générer une dépendance durable sur les plans technologique et industriel de ces pays de la semi-périphérie de l'économie mondiale (Russie, Amérique latine, Empire ottoman, Chine, Japon) envers les multinationales occidentales.

Cette nécessité d'accroître les volumes de production industrielle pour bénéficier d'économies d'échelle et d'exporter des capitaux excédentaires explique pourquoi les possessions coloniales des grands États industrialisés européens retrouvent une importance de premier plan dans le dernier quart du XIXe siècle (Mandel, 1973). En effet, dans les années 1850, le lobby colonial perdait de son importance en Grande-Bretagne, car les perspectives de la croissance industrielle dans la métropole britannique sont jugées plus attractives par les investisseurs capitalistes britanniques que le commerce colonial de denrées exotiques. La supériorité commerciale et manufacturière britannique faisait que la majorité des dirigeants britanniques considéraient alors que le libre-échange assuré par la politique de la canonnière (comme lors de l'ouverture du marché chinois par les guerres de l'opium) était moins coûteux que le colonialisme. L'administration et la protection militaire des colonies nécessitaient d'importants budgets alors que le libre-échange (soutenu par une force navale militaire sans rivale) pouvait garantir l'accès aux productions de denrées exotiques par l'exportation de produits manufacturés britanniques : « S'ajoutant au libre-échangisme, qui était une déclaration d'indépendance de la

métropole par rapport aux colonies, la conception d'un gouvernement responsable s'inspira de la conviction que les colonies étaient de peu ou pas d'utilité pour la métropole, et qu'elles devaient tôt ou tard se transformer en nations indépendantes. Des libéraux comme des conservateurs regardaient la dissolution de l'Empire avec une complaisance teintée d'impatience, qui s'accrut d'année en année. "Ces misérables colonies seront toutes indépendantes dans quelques années, et sont des pierres autour de notre cou", affirma Disraeli en 1852 […] Il n'est donc pas surprenant qu'au cours des années 1860, le gouvernement britannique commença à retirer les troupes impériales des colonies » (Leroy-Burt, 1956 : 443). Le mouvement s'inverse pourtant au cours du dernier quart du XIXe siècle. On assiste alors à un regain d'intérêt pour l'empire colonial avec la montée en puissance de la doctrine impérialiste « jingoiste » en Grande-Bretagne (Benichi, 2008). Le même Disraeli qui se plaignait du coût des colonies devient un ardent défenseur de l'empire colonial et c'est sous son gouvernement que la reine Victoria prend le titre d'Impératrice des Indes en 1876. L'armée impériale est renforcée et l'extension coloniale reprend, notamment dans l'intérieur du continent africain au cours des années 1880-1890. Le très influent ministre britannique des colonies au tournant du XXe siècle, Joseph Chamberlain, explique l'expansion coloniale comme une nécessité commerciale : « l'empire c'est le commerce » (Bénichi, 2008 : 56) ou encore : « si nous étions (les Britanniques) demeurés passifs, la plus grande partie du continent africain aurait été occupée par nos rivaux *commerciaux* » (Béaud, 1985 : 207). Le sénateur américain Beveridge explique de la même manière ce regain impérialiste britannique « Si un homme vous raconte que le commerce (d'un État) dépend du bas prix des produits (exportés par les firmes de cet État) et non pas sur l'influence du gouvernement, demandez-lui pourquoi l'Angleterre n'abandonne pas l'Afrique du Sud, l'Égypte ou l'Inde […] Les conflits du futur sont des conflits commerciaux – des luttes pour des marchés » (cité in Lens, 1973 : 178). La superficie et la population de l'Empire britannique font plus que décupler entre 1876 et 1914 (Béaud, 1985 : 209).

La France poursuit également une expansion impérialiste en cette fin du XIXe siècle vers l'Afrique, l'Indochine et la Chine du Sud. À la tête du gouvernement français, Jules Ferry déclare que « la politique coloniale est la fille de la politique industrielle » (Béaud, 1985 : 208). Dans l'ouvrage *Le Tonkin et la mère patrie*, Jules Ferry constate que « l'Europe peut être considérée comme une maison de commerce qui voit depuis un certain nombre d'années décroître son chiffre d'affaires. La consommation européenne est saturée ; il faut faire surgir des autres parties du globe de nouvelles couches de consommateurs sous peine de mettre la société européenne en faillite et de préparer pour l'aurore du XXe siècle une liquidation sociale par voie de cataclysme dont on ne saurait calculer les conséquences » (Ferry, 406). Sur la pénétration commerciale de la Chine, Ferry affirme : « les nations européennes ont reconnu depuis longtemps que la conquête de la Chine, de ses 400 millions de consommateurs, devait être faite uniquement par les Européens » (cité in Mandel, 1973 : 80). La croissance de l'empire français à cette période est aussi phénoménale que celle de son adversaire britannique.

Les nations comme les États-Unis, l'Allemagne, l'Italie ou la Belgique qui n'ont été formées que bien après la première vague de colonisation européenne du XVIe et XVIIe siècle ne disposent pas encore d'empires coloniaux. Elles se lancent également dans l'expansion impérialiste. Les États-Unis s'étendent au détriment de l'empire espagnol avec la prise de Cuba et des Philippines, interviennent militairement et diplomatiquement dans les affaires intérieures de l'Amérique latine pour maintenir des gouvernements locaux qui garantissent les investissements des multinationales américaines et leur accès aux marchés et aux matières premières de ces pays (Julien, 1968 & Lens, 1973). Les États-Unis renforcent leur pénétration commerciale et militaire vers l'Asie orientale et la Chine. Ils tentent aussi d'obtenir un accès privilégié à tous les marchés d'Amérique latine. Le secrétaire d'État Blaine convoque une conférence panaméricaine en 1889 et propose une union douanière entre les États-Unis et l'Amérique latine (Lens, 1973 : 161), un siècle exactement avant la proposition de *Free Trade Area of the Americas* du président George Herbert Bush. Le souverain Belge Léopold II profite de dissensions entre les grandes puissances européennes pour s'accaparer, sous le couvert d'une mission humanitaire et scientifique, le Congo qui deviendra officiellement une colonie belge en 1908 (Wesseling, 1991 & Vantemsche, 2007). L'Italie se lance à la conquête de l'Afrique du Nord, échoue devant la France pour obtenir le contrôle de la Tunisie, mais entame la colonisation de la Libye en 1911 (Milza, 1990). Quant à l'Allemagne, elle grappille ce

qui reste de l'Afrique en prenant le contrôle de la Namibie, de la Tanzanie, du Ruanda-Urundi, du Togo et d'une partie du Cameroun (Baranowski, 2011). Toutes les puissances occidentales ainsi que le Japon et la Russie tsariste vont se jeter sur l'empire chinois, affaibli par des facteurs internes, et obtiennent le contrôle de plusieurs concessions internationales situées dans les grandes villes côtières chinoises.

À l'instar de la première grande vague de colonisation européenne de l'époque du commerce triangulaire, cette seconde vague de colonisation est également meurtrière et barbare. On estime qu'en deux décennies, la colonisation italienne de la Libye réduira la population de 50 % du fait de la guerre, des famines et de l'émigration. Plus de cent mille Libyens seront parqués dans des camps de concentration dans lesquels on estime à des dizaines de milliers les décès dus aux maladies et à la malnutrition (Bruce St John, 2010). La conquête du Congo par l'entreprise de Léopold II n'est guère moins sanglante (Renton, 2007 & Vanthemsche, 2007). La colonisation allemande est également caractérisée par des massacres de dizaines de milliers de civils (Baranowksi, 2011). Il existe de nombreux témoignages sur l'inhumanité de la conquête, de la répression et des bagnes français en Indochine (Brocheux, 2003, Challaye, 1935 & Viollis, 2008). Quant à l'invasion des Philippines par les États-Unis, cet épisode provoque la mort de dizaines de milliers de Philippins (Kolko, 1994 & Lens, 1973).

L'Allemagne participe aussi à ce partage brutal du monde entre puissances industrielles impérialistes. Mais le développement de l'industrie allemande nécessite des débouchés plus importants que son maigre empire colonial. L'industrie allemande développe un système complexe de dumping pour exporter sa production manufacturière. Les cartels allemands imposent des prix plus élevés aux consommateurs allemands (Maschke, 1969). Cette rente extraite sur le marché national leur permet de subventionner les exportations des produits manufacturés et de rester compétitifs sur les marchés extérieurs malgré les hausses de tarifs protectionnistes des économies européennes et des États-Unis. L'Allemagne se met à rattraper le Royaume-Uni en termes d'exportations de produits manufacturés au cours de la première décennie du XXe siècle (Béaud, 1985). Les entreprises allemandes gagnent des parts de marché au détriment de leurs concurrents britanniques à partir de 1885 sur le marché suédois, de 1891 sur le néerlandais, de 1899 sur le belge, de 1905 sur l'italien et finalement de 1910 sur le français (Defraigne, 2003). Même sur le marché britannique, la part des produits allemands sur le marché intérieur ne cesse de grimper après 1904. Évidemment, ce dumping allemand renforce le protectionnisme de ses partenaires, y compris de la Grande-Bretagne qui jusqu'alors avait été la championne du libre-échangisme. Ainsi des campagnes de *« buy British ! »* sont organisées et des lois sont promulguées pour rendre plus difficile l'accès aux colonies britanniques des marchandises qui ne sont pas produites dans la métropole britannique (Defraigne, 2003).

Les grands *konzerns* industriels allemands ont besoin de plus de débouchés et vont pousser à l'adoption d'une politique étrangère impérialiste globale. D'une diplomatie bismarckienne centrée sur l'équilibre des grandes et moyennes puissances européennes, le gouvernement impérial allemand adopte à partir des années 1890 une *Weltpolitik* qui vise à renforcer l'empire colonial allemand et la pénétration commerciale allemande sur les marchés extraeuropéens (Milza, 1990). L'Empereur Guillaume II déclare en 1899 que « le futur de l´Allemagne est sur les mers » (Guillen 1970).

Les tensions se renforcent. L'Allemagne veut accéder au marché marocain et conteste l'influence française au Maroc par la visite de l'Empereur Guillaume II à Tanger en 1905 et par l'envoi d'une canonnière à Agadir en 1911. Soutenue par l'Angleterre, la France maintient son emprise sur le Maroc en le transformant en protectorat en 1912. L'Allemagne réussit à obtenir des concessions territoriales en Afrique subsaharienne, mais qui restent trop limitées. L'Allemagne obtient également une présence en Chine et dans quelques îles du Pacifique. Pour soutenir sa *Weltpolitik*, le gouvernement allemand tente de contester l'hégémonie stratégique de la Royal Navy britannique et se lance dans un programme d'armement naval ambitieux de construction de cuirassés (Gildea, 1996 : 403). Cette course aux armements, personnifiée par l'affrontement entre l'Amiral de la flotte britannique Fisher et le secrétaire à la Marine impériale allemande Von Tirpitz, va engendrer une montée du nationalisme dans les deux pays.

Parallèlement, l'Allemagne tente de développer un axe avec l'Empire austro-hongrois et l'Empire ottoman. Avec le soutien de banques allemandes comme la Deutsche Bank, le gouvernement de l'Empire ottoman entame la construction d'une voie de chemin de fer, le célèbre *Bagdadbahn* qui permet de relier Berlin à Bagdad et d'étendre la voie ferrée jusqu'au port de Basra sur le Golfe persique (Engdahl, 2004). Ce projet favorise les IDE et la pénétration commerciale allemande à travers l'Europe Orientale et le Moyen-Orient. Il donne aussi à l'Allemagne un accès à une région riche en pétrole, matières premières dont l'intérêt stratégique de premier plan devient clairement perceptible au cours de la première décennie du XXe siècle. Les gouvernements britanniques et français vont tenter d'enrayer la montée en puissance de l'Allemagne dans cette région. Ils soutiennent alors le panslavisme du gouvernement tsariste russe pour faire contrepoids à l'allié austro-hongrois de l'Allemagne. La France soutient activement la Serbie et ses forces armées pour renforcer le nationalisme serbe anti-austro-hongrois autour de la Bosnie-Herzégovine.

La lutte entre les grandes puissances impérialistes renforce alors l'instabilité des Balkans, fragmentés par de nouvelles nations se disputant des territoires encore non clairement établis. C'est dans ce contexte de courses aux colonies et aux armements que l'on peut comprendre comment l'assassinat de l'archiduc austro-hongrois à Sarajevo en 1914 par un nationaliste serbe appartenant à un mouvement politique clandestin et soutenu par l'armée serbe constitue l'étincelle qui provoque l'embrasement de l'Europe.

2.5 LE PROBLÈME DE LA FRAGMENTATION DU MARCHÉ EUROPÉEN DE 1914 À 1945

Les objectifs économiques des grandes puissances au cours de la Première Guerre mondiale témoignent de la volonté d'accroître la taille de leur marché national pour lesquels leurs champions industriels disposent d'un accès privilégié. Les dirigeants économiques allemands envisagent la création d'une union douanière comprenant les pays de l'Autriche-Hongrie, la Suisse, l'Italie, la Belgique et les Pays-Bas. Walther Rathenau, président du groupe AEG et un des dirigeants de l'économie de guerre allemande, imagine quant à lui une union douanière qui s'étendrait de la mer du Nord à la mer noire (Elvert, 2002 : 31). Parallèlement, plusieurs projets sont envisagés par les dirigeants français pour accroître leurs débouchés industriels comme la création d'une union douanière avec la Belgique, l'Italie et la Russie (Soutou, 1989 : 189). Des dirigeants économiques comme la direction de Creusot et le ministre du Commerce français Clémentel se montrent en faveur de la constitution de groupes industriels franco-italiens dans les domaines de l'électricité, de l'aluminium, de la mécanique et de la chimie (Soutou, 1989 : 190). Elle impose à l'Allemagne la clause de la nation la plus favorisée à l'égard des produits de l'Entente de manière unilatérale, le marché allemand doit donc accorder à la France toute concession commerciale faite à un autre partenaire extérieur à la France sans que la réciproque ne soit nécessaire (Soutou, 1989 : 840). Quant à la Grande-Bretagne, après des décennies de libre-échange, elle rétablit des tarifs douaniers en 1915 et renforce la protection commerciale de son empire.

Malgré son triomphe, la France n'arrive pas à pénétrer profondément le marché allemand. Les gouvernements de la République de Weimar adoptent une politique monétaire extrêmement expansionniste en faisant fonctionner la planche à billets, ce qui va engendrer une hyperinflation record entre 1919 et 1924. Celle-ci entraîne une dépréciation sans précédent de la monnaie allemande, ce qui permet aux exportations allemandes de devenir très compétitives malgré la hausse des tarifs douaniers de ses voisins et rend les importations inabordables pour les consommateurs allemands. Malgré diverses tentatives de l'Allemagne ou de la France d'accroître leur marché national au détriment d'autres pays, la guerre ne modifie pas profondément la situation de l'Europe sur le plan de la fragmentation commerciale (Defraigne, 2003).

La période de l'entre-deux-guerres est caractérisée par une instabilité économique et politique qui bouleverse les économies européennes. De nombreux États subissent le contrecoup de la guerre (pertes impor-

tantes de main-d'œuvre, destruction d'une partie de l'appareil industriel, épidémies, épuisement des réserves d'or et endettement des États). Les chocs de la guerre et des poussées révolutionnaires en Russie, en Allemagne et dans d'autres pays européens entraînent des bouleversements politiques et sociaux (apparition des partis communistes, adoption du suffrage universel dans plusieurs pays européens, suppression des Empires centraux et du tsarisme).

L'Europe apparaît encore plus morcelée avec l'éclatement des empires centraux, les traités de l'après-guerre, la révolution russe et la création de nouveaux États. La plupart des États renforcent leurs politiques protectionnistes et la forte instabilité monétaire et financière rend plus difficile le commerce intraeuropéen. On assiste au cours de cette période à une consolidation de la domination des grandes multinationales américaines qui poursuivent leur pénétration sur le continent européen jusqu'à la fin des années 1920. Ainsi Ford construit une usine à Dagenham au Royaume-Uni en 1928 et à Cologne en Allemagne en 1930. La présence des IDE américains se renforce dans les secteurs de l'automobile, des produits électriques, du matériel de bureau et des télécommunications. Les multinationales américaines possèdent près de 1300 filiales sur le vieux continent juste avant la crise de 1929 (Wilkins, 1974 : 155).

2.5.1 *Les réactions des dirigeants économiques et politiques européens face à la concurrence américaine et internationale dans l'entre-deux-guerres*

A. La concentration industrielle nationale et les cartellisations en Europe

Dans ce contexte d'instabilité et de concurrence accrue de l'entre-deux-guerres, la première réaction des entreprises européennes dans les secteurs intensifs en capital caractérisés par d'importantes économies d'échelle est de tenter d'accroître leur taille. De nombreuses fusions ont lieu comme dans le secteur métallurgique en Belgique (Landes, 1975 : 633). Dans la chimie, on voit l'émergence de géants nationaux avec IG Farben en Allemagne et Imperial Chemical Industries au Royaume-Uni (Chandler, 1990). Dans la plupart des économies européennes, la cartellisation et la concentration industrielle se développent au niveau national dans la chimie, les produits électriques ou encore la métallurgie. Une fois constitués, les cartels ou les grands groupes nationaux vont essayer de se partager les marchés européens. On voit l'émergence au milieu des années 1920 de cartels européens dans l'acier, la chimie et les produits électriques pour éviter une guerre européenne des prix (Smith, J., 1992 : 159 ; Schröter, 1997 : 38).

Cependant, la cartellisation est une politique défensive qui ne résout pas les problèmes structurels de taille minimum optimale et d'étroitesse du marché national auxquels font face les firmes des différentes économies européennes par rapport à leurs concurrents américains. Elles restent donc moins compétitives du fait de leur plus petite taille. Les *prime movers* américains disposent de leur vaste marché intérieur intégré et relativement protégé. En effet, au-delà même des tarifs douaniers protecteurs américains, la cartellisation des firmes européennes place celles-ci dans une position fragile pour pénétrer le marché américain, car la législation fédérale américaine de l'antitrust considère les cartels comme illégaux et passibles de poursuites pénales.

B. Les stratégies protectionnistes de champions nationaux

La plupart des États européens vont essayer de soutenir leurs plus grandes firmes nationales dans les industries et services. Cette politique de soutien à des « champions nationaux » utilise des moyens protectionnistes classiques comme les barrières tarifaires ou les barrières techniques au commerce. Pour contourner ces tarifs et se rapprocher des consommateurs finaux, certaines multinationales américaines comme Ford renforcent leurs filiales en Europe. Une autre manière de soutenir ses champions nationaux est de réserver les marchés publics

presque exclusivement à des firmes nationales. Les commandes militaires par exemple sont décisives pour le secteur de l'automobile et de l'aéronautique et constituent un marché essentiel pour permettre à des firmes comme VW, BMW, Fiat Alfa-Romeo ou Renault de mieux bénéficier d'économies d'échelle (Defraigne, 2003).

La crise des années 1930 renforce ces politiques industrielles étatiques de soutien aux champions nationaux. Le degré de protectionnisme est considérablement accru par tous les gouvernements. Dans certains cas, les gouvernements procèdent à des contrôles des IDE et à des nationalisations de firmes nationales en difficulté pour éviter leur faillite ou leur prise de contrôle par une société étrangère. Ainsi, par exemple, l'État fasciste de Mussolini, qui avait pourtant adopté des politiques économiques assez libérales au cours des années 1920, augmente considérablement l'intervention de l'État avec la création de la Sofindit, société de financement de l'industrie, et l'IRI, gigantesque conglomérat industriel étatique. L'État italien vise ainsi à maintenir des capacités de production des industries lourdes sous contrôle italien.

Si l'on analyse un secteur clef comme l'automobile, on ne peut que constater l'insuffisance de ces politiques de champions nationaux des différents États européens. Les firmes européennes de l'automobile se situent loin derrière leurs concurrentes américaines en termes de recherche, d'intégration verticale en aval et d'organisation, et cela principalement du fait de leur trop petite taille (Foreman-Peck, 1982 : 880 ; Wilkins, 1974 : 74). En 1927, la productivité américaine reste encore quatre fois plus élevée que celle de l'industrie française dans le secteur de l'automobile (Bardou, 1977 : 141).

C. Les projets d'intégration européenne de l'entre-deux-guerres

La supériorité commerciale américaine grandissante souligne le problème de la fragmentation du marché européen. Comme le souligne le ministre danois Molkte en 1930 : « l'absence en Europe d'un grand marché, au sens moderne du mot, est en contradiction intime avec les exigences de la grande production et du commerce tel que nous les connaissons au début du XXe siècle » (Schirmann, 2002 : 23). L'entre-deux-guerres voit l'émergence de précurseurs en matière de construction européenne comme l'Autrichien Coudenhove-Kalergy et son ouvrage *Paneuropa* ou le chef du gouvernement français Aristide Briand. Plusieurs personnalités défendent un projet d'intégration politique et économique européenne qui viserait à s'opposer d'une part à l'URSS sur le plan politique et aux États-Unis sur le plan commercial. Briand envisage un plan d'intégration par étape où des groupes régionaux d'économies au niveau de développement proche se formeraient d'abord pour ensuite s'unir dans un marché unique européen (Schirmann, 2002 : 22). Le Belge Hymans envisage un noyau dur en Europe occidentale auquel se rattacheraient progressivement les autres pays d'Europe (Schirmann, 2002 : 23). Ces projets qui sont développés dans le cadre de conférences internationales et au sein de la SDN ne résisteront pas au choc de la crise financière de 1929. La crise plonge l'Allemagne dans le chômage massif et l'oriente vers la voie de l'ultranationalisme économique et finalement du nazisme.

2.5.2 *Le nazisme comme projet d'intégration européen*

A. Le soutien décisif des dirigeants industriels allemands au nazisme

Les plans de développement économique de l'Allemagne nazie de 1933 à 1945 visent également à intégrer sur le plan économique l'espace continental européen en accordant aux grandes firmes allemandes une position hégémonique sur leurs concurrents européens. En cela, on peut parler de projet d'intégration européen nazi, mais les méthodes utilisées pour imposer la construction d'un marché européen dominé par les grandes firmes allemandes sont d'une brutalité sans précédent et les politiques d'exterminations nazies provoqueront le plus grand massacre de l'Histoire dans un laps de temps aussi bref.

Une grande partie de l'industrie lourde allemande apporte un soutien décisif au parti nazi dans son accession au pouvoir à partir de la crise des années 1930. Plusieurs grands noms de l'industrie lourde soutien-

dront financièrement le NDSAP et la nomination de Hitler au poste de chancelier : Bosch, Cuno, Haniel, Krupp von Bohlen, Reusch, Schitzler et Bach de IG Farben, Silverberg, Stinnes, Thyssen et Voegler des Vereinigte Stahlwerke (Badia, 1962 : 319 ; Bullock, 1962 : 250 & Tooze, 2006 : 99). Les principaux appuis d'Hitler dans le secteur financier sont le directeur de la banque centrale Hjalmar Schacht, le banquier von Schroeder et la Deutsche Bank (Badia, 1962 : 318 & Tooze, 2006 : 100).

L'aide d'une partie du patronat allemand est d'abord d'ordre pécuniaire, particulièrement à la fin de 1932 où les finances du NDSAP sont dans une situation désastreuse. À la fin de 1932, le parti nazi est fortement fragilisé. Il perd 4 millions de voix, passant de 37,4 % à 33,1 % des suffrages entre les élections de juillet et de novembre 1932 (Goriely, 1982 : 198). Le NDSAP ne dispose plus des finances nécessaires pour financer le fonctionnement des SA (uniformes, restaurants), le paiement de l'administration du parti, la presse et les affiches (Shirer, 1997 : 176 & Tooze, 2006 : 101). L'approfondissement de la crise économique et le recul électoral renforcent les dissensions au sein du parti nazi entre la tendance populiste de Strasser et la tendance conservatrice dirigée par Göring et Hitler. On assiste à un début d'hémorragie de militants populistes qui rejoignent le parti communiste qui a progressé aux dernières élections de novembre 1932 (Goriely, 1982 : 198 & Shirer, 1997 : 176). Goebbels note dans ses mémoires au début de décembre 1932 : « nous sommes tous abattus à la perspective de voir le parti s'écrouler et tout notre travail réduit à néant […] la situation dans le parti s'aggrave d'heure en heure » (Bullock, 1962 : 230).

C'est dans ce moment critique qu'une partie importante de la grande bourgeoisie allemande fait le choix de venir au secours du NDSAP. Comme le déclare le banquier Kurt von Schröder lors de son témoignage en 1947 lors des procès de Nuremberg : « les aspirations communes des cercles économiques étaient de voir monter au pouvoir en Allemagne un *Führer* puissant capable de former un gouvernement destiné à rester longtemps au pouvoir. Quand le NDSAP enregistra le 6 novembre 1932 son premier revers, le temps de son apogée était alors révolu et un coup de main des cercles économiques s'avéra particulièrement urgent » (Gossweiler, 2006 : 27).

Comment expliquer ce choix d'une grande partie du patronat allemand de sciemment soutenir l'accession au pouvoir d'un parti aux méthodes autoritaires et ultraviolentes, à la doctrine économique incohérente, parti qui veut clairement mettre fin à la République de Weimar ? Une grande partie de la grande bourgeoisie allemande n'est pas attachée à cette république qui est jugée comme un pis-aller face à la menace révolutionnaire des communistes spartakistes entre novembre 1918 et l'automne 1923. La grande majorité des dirigeants industriels et des grands propriétaires terriens a toujours marqué sa préférence pour le système impérial doté d'un exécutif fort capable de contrer les revendications sociales et politiques du mouvement ouvrier allemand. Elle constitue la base des partis politiques conservateurs nationalistes et n'hésite pas à soutenir les *freikorps* armés de l'extrême droite lorsqu'il lui faut contenir les spartakistes par la répression (Badia, 1962 & Broué, 1971). De plus, l'idéologie des partis conservateurs traditionnels a toujours été fortement teintée de racisme et d'antisémitisme, le ralliement au nazisme ne constitue donc pas une rupture, mais une radicalisation du racisme qui prévaut au sein des classes dirigeantes allemandes (Baranowski, 2011).

Toutefois, c'est l'extrême gravité de la situation économique et sociale qui va pousser une grande partie de la grande bourgeoisie allemande à soutenir un gouvernement de coalition nationaliste comprenant les nazis. D'une part sur le plan politique, la bourgeoisie allemande craint un renforcement des communistes et un possible regain de poussées révolutionnaires. Les effets sociaux de la crise ont ruiné une partie des classes moyennes qui se radicalisent et désirent un parti aux accents plus « plébéiens » que les partis conservateurs nationalistes classiques. Les nazis paraissent alors la seule force qui puisse contrer les communistes en utilisant des méthodes de terreur politique et en détruisant le système parlementaire.

Hitler informe d'ailleurs clairement les grands patrons allemands de son programme de dictature lors de la réunion organisée par Göring et le directeur de la banque centrale Schacht en février 1933 pour obtenir le soutien politique et financier de la grande industrie lors des dernières élections qui mettront fin au système

parlementaire et à la République de Weimar : « Aujourd'hui, nous sommes à la veille des dernières élections. Quel qu'en soit le résultat, il n'y aura pas de retraite. D'une façon ou d'une autre, si les élections n'aboutissent pas, la décision devra être amenée par d'autres moyens […] d'autres cercles qui ne participent pas à cette lutte politique devraient au moins faire les sacrifices financiers si nécessaires en ce moment… Ce sacrifice sera moins lourd à porter si l'on comprend que ces élections sont les dernières avant dix ans et probablement même avant cent ans » (Bullock, 1962 : 250). Le motif politique de la lutte contre les organisations marxistes – partis communiste et socialiste et leurs syndicats – est explicitement mis en avant par des dirigeants allemands. Ainsi C.F von Siemens justifie l'utilité du NDSAP auprès d'industriels et de financiers américains : « l'objectif principal (du NDSAP) est la lutte contre le socialisme, c'est-à-dire contre le marxisme […] il est contre la suprématie débridée du parlementarisme telle qu'elle est malheureusement prévue dans notre constitution. Le peuple allemand n'est pas mûr pour cette forme de la démocratie » (Gossweiler, 2006 : 49).

En plus d'une situation politique interne jugée potentiellement révolutionnaire, les dirigeants économiques allemands font face à une situation difficile depuis la défaite de la Première Guerre mondiale. L'économie allemande sort exsangue de la guerre, affaiblie par la perte de main-d'œuvre engendrée par les près de deux millions de morts et les millions de blessés, par les réparations de guerre et les pertes de débouchés coloniaux et par les amputations de territoires imposées à Versailles (Bullock, 1993 : 1066). Dès le milieu des années 1920, les firmes multinationales américaines multiplient les prêts et investissements en Allemagne, ce qui génère la crainte d'une prise progressive de contrôle de l'économie allemande. Le chef du gouvernement allemand met alors en avant le « risque d'égyptianisation » de l'économie allemande évoquant la perte de souveraineté d'abord sur le plan économique et puis sur le plan politique de l'Égypte face à la Grande-Bretagne à la fin du XIXe siècle. En 1929, le directeur de la banque centrale allemande Hjalmar Schacht s'oppose au plan Young de stabilisation du Reichmark qui accroît la dépendance de l'économie allemande vis-à-vis des capitaux américains et considère que l'Allemagne est en train de se transformer en « province américaine » fournissant du travail aux multinationales américaines (Schuker, 1985). Il démissionne alors de son poste pour soutenir un projet plus protectionniste. Cette crainte de la prise de contrôle étrangère gagne une partie importante des dirigeants économiques allemands en 1929 avec la prise de 30 % du capital d'AEG par General Electric et avec l'acquisition d'Opel, la grande firme automobile allemande, par General Motors (Defraigne, 2004).

La crise qui frappe l'Allemagne en 1930 après le retrait des capitaux américains plonge des banques dans la faillite et génère un effondrement de l'offre de crédit et des investissements. La récession économique pousse alors six millions de chômeurs allemands dans la misère. Pour contrer l'effondrement du marché intérieur, l'économie allemande ne peut tabler sur une politique classique de relance des exportations du fait de la globalisation de la crise et de la généralisation des politiques protectionnistes. Face à la généralisation des politiques protectionnistes entre 1929 et 1932 qui provoquent un effondrement du commerce international, les firmes allemandes ne peuvent pas se replier sur leurs empires coloniaux comme la Grande-Bretagne ou la France. Dans ce contexte, les dirigeants politiques et économiques allemands envisagent de développer un bloc commercial continental ou *Grossraumwirtschaft* qui garantirait des débouchés aux exportations allemandes à travers des accords bilatéraux préférentiels (Schröter, 1993 : 389).

Afin de gagner en compétitivité et d'accroître les marges des entreprises qui ont chuté de manière catastrophique depuis la crise de 1929, le patronat allemand considère qu'il est nécessaire de réduire radicalement les salaires, ce qui nécessite d'anéantir les capacités de résistance des organisations ouvrières.

La coalition ultranationaliste composée des partis d'extrême droite, dont le parti nazi, et du parti conservateur catholique Zentrum réalise immédiatement ce plan dictatorial de sauvetage du capitalisme allemand. L'aile « plébéienne » du parti nazi qui prônait une deuxième révolution sociale et économique hostile à l'establishment économique allemand sera brutalement mise au pas avec l'élimination de ses dirigeants lors de la « nuit des longs couteaux » en 1934. Le gouvernement d'Hitler-Von Papen peut alors procéder à ce plan d'ajustement radical de l'économie allemande.

B. Une politique de sortie de crise basée sur le protectionnisme, la compression brutale des salaires et l'expansion militaire

La baisse des salaires et de la consommation des ménages

La terreur politique qu'exercent les nazis à l'encontre des organisations ouvrières et leurs dissolutions par l'État nazi renforcent considérablement le rapport de force des employeurs allemands. De plus, des lois sont promulguées pour empêcher les salariés de quitter leur emploi sans l'autorisation de leur employeur sous peine d'emprisonnement. La part des salaires dans le revenu national allemand baisse de 64 % en 1932 à 57 % en 1938 (Overy, 1996 : 32). Le salaire horaire s'effondre du fait du relèvement de la durée hebdomadaire de travail et de la généralisation des exemptions au paiement d'heures supplémentaires (Landes, 1975 : 562 & Guerin, 1971 : 187). Ces évolutions des salaires combinées à des impôts supplémentaires sur le revenu et aux contributions « volontaires » fortement encouragées des ménages aux œuvres caritatives nazies (Shirer, 1997 : 264) font baisser la part de la consommation privée dans le revenu national de 82 % en 1932 à 59 % en 1938 (Overy, 1996 : 32). Ce n'est qu'en 1941 avec le pillage de guerre des territoires occupés que le revenu des ménages allemands atteint à nouveau son niveau de 1928 (Overy, 1996 : 31).

La rationalisation des capacités de production allemandes

Conscient du problème de la déflation et des économies d'échelle alors que les débouchés traditionnels de l'industrie allemande disparaissent, le gouvernement et les dirigeants industriels allemands procèdent à une restructuration industrielle sans précédent qui accroît considérablement la concentration industrielle (Landes, 1975 : 556). Le gouvernement nazi impose une généralisation de la cartellisation en mettant en place 1600 nouveaux cartels entre 1933 et 1936 qui couvrent près de 50 % de la production allemande (Feldenkirchen, 1988 : 118). Environ 300 000 entreprises fusionnent ou ferment avant la fin des années 1930 (Overy, 1996 : 52). Le gouvernement nazi impose parfois de force des fusions ou empêche la création de nouvelles unités de production dans certains secteurs industriels (Feldenkirchen, 1988 : 119 & Guerin, 1971 : 205). Mais cette restructuration reste insuffisante et il est nécessaire de trouver des débouchés supplémentaires pour l'industrie allemande.

La création de débouchés pour l'industrie allemande

Sur le plan des débouchés intérieurs, l'État procède à d'importants programmes de commandes publiques (construction, infrastructures de transport et équipement militaire) qui accroissent la part des dépenses publiques dans le PNB allemand de 14,8 % en 1928 à 33,5 % en 1938 (Overy, 1996 : 39). Mais cette politique de relance se heurte à deux limites.

Premièrement, la dette publique explose. Elle triple entre 1933 et 1938 et dépasse les 40 % du PIB à une époque où les recettes de l'État restent beaucoup plus limitées (autour de 20 % du PIB) (Berend, 2008 & Overy, 1996). Contrairement au plan initial d'Hjalmar Schacht, la reprise de la croissance engendrée par la relance des dépenses publiques reste insuffisante pour générer assez de recettes et rétablir l'équilibre des finances de l'État. Le gouvernement nazi cache cette situation en interdisant la publication du budget et des finances publiques. Avec la collaboration de grandes entreprises comme Krupp et Siemens, le gouvernement met en place des mécanismes parallèles d'émission monétaire sans passer par la banque centrale allemande (Barkai, 1990 : 165). Il force des banques et des entreprises privées à accepter les emprunts de l'État (Barkai, 1990 : 204 ; Bettelheim, 1971 : 135 & Braun, 1990 : 91).

Deuxièmement, l'Allemagne ne peut se permettre une relance basée sur l'autarcie économique. L'Allemagne reste dépendante de l'économie mondiale en ce qui concerne les matières premières et les produits agricoles. La relance de la demande intérieure par les dépenses publiques accroît les importations. Or l'effondrement de la demande mondiale et la généralisation du protectionnisme limitent les exportations alle-

mandes qui sont divisées par deux entre 1928 et 1934 (Overy, 1994 : 27). Le déficit de la balance commerciale allemande épuise les réserves d'or et de devises étrangères de l'Allemagne qui passent de 918 à 83 millions de *Reichmark* entre 1932 et 1934 (Barkai, 1990 : 255). Ce montant couvre alors à peine une semaine d'importation (Tooze, 2006 : 71).

Le gouvernement allemand subventionne alors les exportations à raison de 40 à 60 % (Barkai, 1990 : 178). L'Allemagne développe des accords commerciaux préférentiels de troc avec l'Europe centrale et orientale qui limitent l'usage de devises internationales (Hehn, 2002 : 106 ; Kindelberger, 1986 : 238 & Milward, 1981 : 394). Les produits allemands se réorientent également vers les économies scandinaves et l'Amérique latine et aussi vers l'Italie à la fin des années 1930 (Defraigne, 2004). Cependant, les subventions et la réorientation des exportations allemandes ne compensent pas la perte de parts de marché des économies occidentales après le renforcement du protectionnisme. Ainsi l'Allemagne n'exporte en 1938 qu'un montant qui reste inférieur de moitié à celui de 1929 (Defraigne, 2004).

Ces politiques économiques ne constituent donc que des expédients et les dirigeants nazis ne peuvent ignorer les conséquences inévitables d'une détérioration prolongée de la balance commerciale et des finances publiques allemandes. Le spectre d'un nouvel effondrement de la demande et d'une hyperinflation avec ses conséquences politiques et sociales va pousser les dirigeants allemands dans une fuite en avant vers la guerre à partir de 1936.

C. La guerre comme sortie de crise du capitalisme allemand : pillage et marchés captifs

Les nazis vont envisager la conquête militaire en s'attaquant d'abord aux petites économies de l'Europe orientale pour se tourner ensuite vers l'Europe de l'Ouest. L'option militaire va créer des réticences chez certains dirigeants économiques comme Schacht et Thyssen qui la jugent trop téméraire, mais il n'existe pas de fortes oppositions des milieux d'affaires aux plans de guerre nazis (Overy, 1994 : 17). La répression nazie ne suffit pas à expliquer l'absence de résistance, même passive, de la majorité du patronat allemand qui y voit de nombreux avantages.

La conquête militaire, combinée à la politique antisémite, permet de renflouer les caisses de l'État à travers la confiscation des biens des juifs et des actifs des États conquis. Les taxes dites « de fuite », pour accorder un passeport aux juifs allemands aisés désirant quitter le Reich, rapportent près d'un milliard de Reichmarks. La confiscation d'actifs de citoyens autrichiens d'origine juive au cours de l'*Anchluss* est difficile à évaluer, notamment du fait de la corruption des cadres nazis, mais environ 20 000 petites entreprises sont ainsi saisies ou aryanisées (Baranowski, 2011 & Ziegler, 2003 : 202). Le pillage s'intensifie et s'organise de manière plus méthodique lors de l'invasion de la Tchécoslovaquie (Baranowski, 2011). L'État nazi récupérera les 400 millions de dollars de réserves d'or de l'État conquis (soit un milliard de Reichmark) grâce à la complicité de Norman Montagu, gouverneur de la Banque d'Angleterre (Lebor, 2013 : 60). L'État nazi s'accapare la majorité des grandes industries tchécoslovaques et vide leur trésorerie dont notamment Skoda pour une valeur de 1 milliard de dollars (2.5 milliards de Reichmark) (Hehn, 2002 : 38 & Overy, 1994 : 155). L'Union bancaire bohémienne et la Banque d'escompte bohémienne sont cédées respectivement à la Deutsche Bank et à la Dresdner Bank (Hehn, 2002 : 38 & Hilberg, 1988 : 87). Même la très influente famille Rothschild se voit forcée de vendre des actifs en Europe orientale au-dessous de leur valeur sous la contrainte (Hilberg, 1988 : 95). Ces seules confiscations rapportent donc plus en devises que la moitié des exportations allemandes de 1938 (5.7 milliards) (Defraigne, 2004 & Mitchell, 1992). Le pillage continue en Pologne à partir de l'automne 1939.

Ce pillage permet ainsi de réduire la pression fiscale et la pratique des emprunts forcés auprès des entreprises de l'État allemand. Les commandes militaires favorisent l'industrie lourde et l'expansion militaire génère des débouchés, les nouveaux territoires se fermant aux concurrents internationaux, notamment aux Britanniques, Français ou Américains. Les *Blitzkriegs* (« guerres éclairs ») des nazis sont rapides et rapportent des milliards de devises et actifs et paraissent moins coûteuses que les campagnes de 1914-1918. Poursuivant

sa fuite en avant, le gouvernement nazi va alors tenter de s'assurer le contrôle de l'ensemble de l'économie européenne.

D. Les projets nazis d'intégration économique européenne au cours de la guerre : imposer l'hégémonie de l'industrie allemande par des moyens d'une brutalité sans précédent

Les nazis ne possèdent pas à proprement parler de projet européen bien défini. Il varie énormément en fonction des impératifs de court terme de la guerre. Toutefois, il existe une série de politiques économiques mises en avant de manière récurrente visant à réorganiser l'économie européenne.

Le projet européen nazi vise naturellement à assurer l'hégémonie économique des grandes firmes allemandes sur le continent. Des membres du gouvernement comme Speer ou Funk ou des théoriciens comme C. Schmitt et W. Graevell veulent créer une sorte d'union douanière au niveau continental pour contrer les blocs commerciaux du Commonwealth et des États-Unis (Droz, 1960 : 254 & Einzig, 1941 : 25). Un *Grossraumwirtschaft* permettrait alors aux firmes allemandes d'avoir des accès privilégiés aux matières premières (pétrole roumain ou soviétique, bauxite yougoslave, manganèse soviétique, fer scandinave) et de bénéficier pleinement des économies d'échelle offertes par la production standardisée à grande échelle en se protégeant de la concurrence américaine et britannique (Milward, 1987).

Les autorités nazies mettent en place un système de clearing européen avec le Reichmark comme monnaie de référence (Tooze, 2006 & Durand, 1990 : 107). Pour favoriser l'intégration des services financiers et des marchés des capitaux, les nazis envisagent la création d'un district marshallien financier, un *Wall Street* européen continental, qui centraliserait l'offre et la demande des capitaux (Einzig, 1941 : 25). Ce bloc continental relativement intégré sur le plan financier et monétaire serait ainsi naturellement dominé par la politique monétaire allemande (Braun, 1990 : 119).

Plusieurs méthodes de fusions sont envisagées pour rationaliser les capacités de production au niveau européen en créant des spécialisations industrielles au niveau du continent (de Rochebrune, 1995 : 122). Göring envisage une interpénétration des capitaux entre les économies du nord-ouest de l'Europe (Allemagne, Benelux, Scandinavie) (Milward, 1987 : 162). Les investisseurs allemands vont également prendre le contrôle d'entreprises dont les actionnaires principaux sont américains et britanniques comme Thomson en France ou l'aluminium et l'électricité norvégiens (Jones, 1993 : 32 & Tooze 2006 : 390). Le gouvernement allemand impose aux pays occupés qu'ils paient les coûts très élevés de l'occupation de l'armée allemande et propose de payer l'Allemagne nazie en cédant des parts d'entreprises nationales aux investisseurs allemands. Les patronats des pays occupés arrivent souvent à résister aux demandes allemandes pour maintenir leur emprise sur les actifs qu'ils jugent les plus stratégiques. Ainsi, Philips, Unilever, Shell, Michelin, Saint-Gobain et la Société Générale de Belgique manœuvrent pour éviter la vente de leurs filiales à l'étranger à leurs concurrents allemands (de Rochebrune, 1995 : 123 & Tooze, 2006 : 390). Cependant, de nombreuses entreprises multinationales françaises et belges se voient contraintes de céder leurs filiales en Europe centrale et orientale, notamment dans le cuivre yougoslave et le pétrole roumain (Tooze, 2006 : 392 & Verhoeyen 1994 : 144). Des entreprises publiques des États occupés passent également sous contrôle allemand dans l'industrie lourde et les fibres synthétiques des Pays-Bas (Tooze, 2006 : 390). Dans l'ensemble, les firmes européennes occidentales disposent d'une autonomie suffisante pour préserver leurs intérêts stratégiques fondamentaux et ne pas être absorbées par les firmes allemandes (Tooze, 2006 : 390 ; de Rochebrune, 1994, Gérard-Libois, 1971 & Verhoyen, 1994).

Une partie des milieux patronaux des pays occupés de l'Europe occidentale sont en accord sur la nécessité d'une rationalisation des capacités de production au niveau européen (Braun, 1990 : 121 ; Kolko, 1994 : 227 & Paxton, 1973 : 212). Certains proposent des fusions concertées pour créer des groupes européens de « taille mondiale » pour obtenir les mêmes économies d'échelle que leurs concurrents américains. C'est notamment le

cas de la direction de Renault qui propose une fusion entre Renault, VW et Fiat (de Rochebrune, 1995 : 123). Néanmoins, les projets nazis envisagent surtout la nouvelle division du travail de l'industrie européenne au profit des grandes firmes allemandes (ou éventuellement d'une zone « germanique » élargie) et cantonnent les firmes françaises ou italiennes dans des positions de *junior partners* et de sous-traitance (Defraigne, 2003).

Dans le projet d'intégration européen des nazis, l'Europe orientale est considérée comme le *lebensraum* (espace vital) à l'expansion de la population allemande. Les nazis développent une stratégie raciste qui permet de justifier la colonisation, la domination et l'extermination des populations de l'Europe orientale.

À la différence de l'Europe occidentale, il s'agit de confisquer toute l'industrie de l'URSS, de la Pologne ou de la Bohème. On envisage à terme une désindustrialisation et une désurbanisation en utilisant des méthodes d'une violence inouïe. Les nazis et notamment Hitler font explicitement référence à l'extension vers l'ouest des colons européens des États-Unis qui s'est traduite par l'anéantissement des populations indigènes. Les Slaves sont des *indianer* qui doivent subir le même sort que les indigènes d'Amérique (Tooze, 2006). Cependant, à court et moyen terme, les officiels nazis tels Himmler considèrent qu'il est nécessaire d'utiliser cette main-d'œuvre esclave pour construire les infrastructures nécessaires à l'accueil des futurs colons allemands. L'Europe orientale deviendrait à la fois le grenier agricole, la réserve de matières premières et un débouché pour les produits manufacturés de l'Allemagne. L'Europe orientale est déjà avancée dans un processus d'urbanisation et d'industrialisation qu'il est nécessaire d'inverser pour atteindre ces objectifs. Les dirigeants nazis mettent en place une politique visant à affamer les zones urbaines d'URSS et de Pologne et estiment cyniquement qu'elle entraînera la mort de dizaines de millions de personnes. Il s'agit de détourner vers l'Allemagne la production agricole destinée aux zones urbaines d'Europe orientale (Gerlach, 1999 : 96 & Shirer, 1997 : 833). L'Europe orientale dont la population doit être mise en esclavage doit également être privée de son intelligentsia et de son capital humain. L'extermination des populations juives dans le cadre de la solution finale et des cadres soviétiques (et dans une moindre mesure, des cadres polonais) s'inscrit dans ce plan de domination barbare.

À partir de 1943, la guerre impose une mobilisation totale des ressources économiques du Reich et des pays occupés. Les dirigeants allemands dont Speer organisent une véritable chaîne de production au niveau européen entre l'Allemagne et des pays occupés comme la France, la Belgique, la Norvège et l'Europe de l'Est (Milward, 1987 : 163). Les autorités allemandes n'hésitent pas à faciliter des transferts de technologies pour les firmes des pays occupés qui sont insérées dans cette division européenne du travail (Overy, 1994 : 338-342). Pour rationaliser la production militaire et jouer un maximum sur les économies d'échelle, Speer impose la standardisation des produits (Overy, 1994 : 352). Les firmes allemandes font alors l'expérience d'une production standardisée à grande échelle organisée au niveau du continent européen. Les prélèvements draconiens imposés aux populations des pays occupés permettent de moderniser l'appareil industriel allemand. Ainsi, malgré les bombardements, la productivité industrielle allemande croît de 30 % en 1943 et 1944 (Overy, 1994 : 344). Ces gains ne peuvent s'expliquer par la seule augmentation du travail imposée par la dictature nazie. Ils proviennent également de l'application de méthodes fordistes de production à grande échelle et de la division européenne du travail (Harrison, 2000 : 159 & Overy, 1994 : 343). L'amélioration des capacités de gestion de type fordiste des dirigeants industriels allemands constitue un acquis intangible qui résiste à la défaite du nazisme. Cette expérience acquise facilite la reconstruction de l'économie allemande et l'émergence de grandes multinationales allemandes dans l'après-guerre (Harrison, 2000 : 170).

Pour les économies occupées, les effets de l'occupation nazie sont catastrophiques. En 1943, le Reich force les pays occupés à leur livrer 25 milliards de Reichmark sans contrepartie, soit près d'un dixième du PIB allemand (Harrison, 2000 : 143). Les prélèvements provoquent l'effondrement du marché intérieur pour les produits de consommation et le rationnement est instauré. Dans les pays occupés de l'Europe occidentale, hormis les grandes firmes liées au secteur militaire comme Renault, Kuhlmann ou la Société Générale de Belgique qui maintiennent des profits élevés, la production moyenne des autres entreprises n'atteint pas son niveau

de 1939 et ses équipements se dégradent (Braun, 1990 : 121, Wonoroff, 1994 : 475, Gérard-Libois, 1971). En Europe orientale, la situation est encore pire. Le génocide contre les juifs et les autres politiques d'extermination, combinés aux effets du travail forcé et des famines provoquées par les prélèvements alimentaires vont causer la mort de dizaines de millions de personnes. De plus, dans leur retraite, les troupes allemandes nazies vont opérer une politique de la terre brûlée qui détruit la plupart des capacités industrielles de la partie occidentale de l'URSS et de la Pologne (Westwood, 1993 : 366). Des dizaines de millions de personnes sont sans-abri, les destructions d'équipements et la perte de main-d'œuvre qualifiée engendrent des famines en 1946 et 1947 en URSS. On estime que 30 % du capital de l'URSS de 1940 est détruit par la guerre, ce qui représente l'équivalent des investissements des deux plans quinquennaux des années 30 (Gregory, 1990 : 126).

Le gouvernement nazi n'a pas pu réaliser son projet économique européen du fait de sa défaite militaire. Le pouvoir nazi a tenté de construire un espace économique intégré en Europe assurant aux firmes allemandes une position hégémonique sur leurs concurrents du continent. Le gouvernement nazi a imposé un système de clearing avec la monnaie allemande comme référence, il a partiellement supprimé les barrières douanières et, à partir de 1943, a organisé la production industrielle au niveau européen. L'économie européenne a alors connu un degré d'intégration économique sans précédent. Les nazis étaient donc en passe de construire un *Grossraumwirtschaft* en Europe continentale qui contrait les « blocs commerciaux » du Commonwealth et des États-Unis, permettant d'obtenir les débouchés nécessaires pour que les firmes allemandes puissent produire à grande échelle et s'offrir un empire colonial en Europe orientale qui constituerait le *lebensraum* du peuple allemand.

Les coûts de cette politique furent d'abord subis par les populations des pays occupés. Dans les pays développés de l'Europe de l'Ouest, les entreprises réussirent à éviter de passer sous contrôle allemand en adoptant une politique de collaboration économique. Les prélèvements économiques imposés aux populations générèrent une sous-alimentation, un affaiblissement des marchés nationaux de produits de consommation et un vieillissement du parc industriel des entreprises qui ne travaillent pas pour le secteur militaire. Dans les pays de l'Europe orientale, le projet colonialiste nazi impliquait des politiques d'extermination, une désurbanisation et une désindustrialisation. Ce projet criminel d'une violence complètement assumée s'est traduit par des dizaines de millions de morts principalement en URSS, en Pologne, et dans les Balkans.

La fragmentation du marché européen a donc également été perçue par les nazis comme un obstacle fondamental au développement économique de l'économie allemande. La réponse des dirigeants nazis, soutenus par une partie importante des milieux industriels et des partis de droite conservateurs, a été un projet d'intégration européenne sous hégémonie allemande. Au-delà des aspects racistes, antisémites, eugénistes et génocidaires de l'idéologie irrationnelle nazie et nationaliste, le projet européen du gouvernement allemand visait également à résoudre le problème de fragmentation économique de l'Europe. Il comprend la plupart des éléments économiques essentiels de la construction européenne de l'après-guerre : levée des barrières tarifaires intra-européennes, un degré plus élevé d'intégration monétaire, la volonté de créer un marché des capitaux intégré et une volonté de rationaliser les capacités de production. Mais il possède en plus une dimension impérialiste et colonisatrice explicite en Europe orientale. Ce projet européen relève de la combinaison d'une logique industrielle capitaliste moderne et d'une idéologie irrationnelle, raciste et réactionnaire qui possède de nombreux aspects communs avec une pensée féodale prémoderne. Les moyens mis en œuvre pour l'atteindre furent d'une sauvagerie et d'une barbarie inouïes, mais ils étaient également ceux d'une des plus grandes puissances industrielles du monde. Le résultat fut le plus grand massacre organisé que l'Europe ait connu dans son histoire. Jamais autant de millions de personnes ne seront exterminés en un laps de temps si réduit et la population allemande elle-même finit par payer un des plus lourds tributs à la tentative de réaliser l'hégémonie de la grande industrie allemande par la force militaire en Europe.

Tableau 2.1 *Les victimes de la Seconde Guerre mondiale en Europe*

Pays	Millions de morts	% de la population
URSS (1941-1945)	21,3	11
Allemagne & Autriche	7,33	9,5
Pologne	6,12	17,2
Yougoslavie	1,7	10,9
Grèce	0,52	7,2
Hongrie	0,42	3
Tchécoslovaquie	0,4	2,7
Roumanie	0,46	3,4
Autres nations européennes	2,07	
Total Europe 1939-1945	40,32	

Source : Bullock, 1993 : 1068

BIBLIOGRAPHIE

ATACK, Jeremy & PASSELL, Peter : « A New Economic View of American History from Colonial Times to 1940 », W.W. Norton & Company, New York, 1990.

BADIA, Gilbert : « Histoire de l'Allemagne Contemporaine », Tomes I & II, Éditions Sociales, Paris, 1962.

BAIROCH, Paul : « Victoires et déboires », volumes I, II, III, Gallimard, Paris, 1997.

BARANOWSKI, Shelley : « Nazi Empire : German Colonialism and Imperialism from Bismarck to Hitler », Cambridge University Press, Cambridge, 2011.

BARDOU, Jean-Pierre : « La Révolution Automobile », Albin Michel, Paris, 1977.

BARKAI, Avraham : « Nazi Economics : Ideology, Theory, and Policy », Yale University Press, New Haven, 1990.

BEAN, Richard : « War and the birth of the nation state », Journal of Economic History, n° 33, 1973.

BEAUD, Michel : « Histoire du capitalisme de 1500 à nos jours », Seuil, Paris, 1985.

BENICHI, Régis : « Histoire de la Mondialisation » Vuibert, Paris, 2008.

BERR, M : « L'Impérialisme britannique contemporain » in Die Neue Zeit, XVIe année, n° 1, 1898.

BETTELHEIM, Charles : « L'Économie Allemande sous le nazisme », Tome I & II, Maspero, Paris, 1971.

BONNEY, Richard : « European dynastic states, 1494-1660 », Oxford University Press, 1991.

BRAUDEL, Fernand : « Civilisation matérielle, économie et capitalisme », volume I, II, III, Armand Colin, Paris, 1993.

BRAUN, Hans-Joachim : « The German economy in the 20th century », Routledge, London, 1990.

BROCHEUX, Pierre : « Le Colonialisme français en Indochine » in FERRO, Marc : « Le livre noir du colonialisme », Robert Laffont, Paris, 2003.

BROUE, Pierre : « La Révolution en Allemagne 1917-1923 », Éditions de Minuit, Paris, 1971.

BROWN, John C. : « Imperfect Competition and Anglo-German Trade Rivalry : Markets for Cotton Textiles Before 1914 » in the Journal of Economic History, volume 55, Number 3, September, 1995.

BRUCE ST JOHN, Ronald : « Libya : Continuity and change », Routledge, London, 2011.

BULLOCK, Alan : « Hitler ou les mécanismes de la tyrannie », Marabout Université, Verviers, 1962.

BULLOCK, Alan : « Hitler, Stalin : Parallel lives », Fontana Press, Harper & Collins, Londres, 1993.

CIPOLLA, Carlo M. : « The Emergence of Industrial Societies » in « The Fontana Economic History of Europe », Volume IV, Fontana, London, 1973.

CHANDLER, Alfred D. : « Scale and Scope, the Dynamic of Industrial Capitalism », Harvard University Press, 1994.

CONTAMINE, Philippe : « L'économie médiévale », Armand Colin, Paris 1997.

DEFRAIGNE, Jean-Christophe : « De l'intégration nationale à l'intégration continentale », Harmattan, Paris, 2004.

DEFRAIGNE, Jean-Christophe : « Analyse de la dynamique d'intégration supranationale européenne et de ses liens, avec les changements technologiques des processus de production », Thèse de doctorat, ULB, Bruxelles, 2003.

DEROCHEBRUNE, Renaud & HAZERA, Jean-Claude : « Les patrons sous l'occupation », Odile Jacob, Paris, 1995.

DE VRIES, Jan : « The Economy of Europe in an Age of Crisis, 1650-1750 », Cambridge University Press, 1996.

DROZ, Jacques : « L'Europe Centrale : évolution historique de l'idée de "MittelEuropa" », Payot, Paris, 1960.

DUBOFF, Richard : « Accumulation and Power : an Economic History of the United States », Sharpe, Armonk, New York, 1989.

DURAND, Yves : « Le Nouvel Ordre Européen Nazi », Éditions Complexe, Bruxelles, 1990.

EINZIG, Paul : « Hitler's "New Order" in Europe », McMillan, London, 1941.

ELVERT, Jurgen : « Plans allemands d'entre les deux guerres mondiales » in « Milieux économiques et intégration européenne au XXe siècle », Séminaire International, CHEFF, Paris, 2002.

ENGDAHL, William : « A Century of War : Anglo-American Oil Politics and the New World Order », Pluto Press, London, 2004.

FELDENKIRCHEN, Wilfried : « Concentration in German Industry 1870-1939 » in POHL, Hans : « The Concentration Process in the Entrepreneurial Economy of the Late 19th Century », Franz Steiner Verlag Wiesbaden, Stuttgart, 1988.

FELDMAN, Gerald, D. : « Foreign penetration of German entreprises after the First World War » in LEVY-LEBOYER, Maurice, NUSSBAUM, Helga & TEICHOVA, Alice : « Historical studies in international corporate business », Cambridge University Press, 1977.

FERRY, Jules : « le Tonkin et la Mère-Patrie », Havard, Paris, 1890.

FONTAINE, André : « Histoire de la Guerre Froide » Tome I, Seuil Histoire, Paris, 1983.

FOREMAN-PECK, James : « The American Challenge of the Twenties : Multinationals and the European Motor Industry » in the Journal of Economic History, volume XLII, Number 4, December 1982.

GERARD-LIBOIS, J & GOTOVITCH, J. : « L'An 40, la Belgique occupée », Crisp, Bruxelles, 1971.

GERLACH, Christian : « Sur la Conférence de Wannsee », Éditions Liana Levi, Paris, 1999.

GILDEA, Robert : « Europe 1800-1914 : Barricades and borders », Oxford University Press, Oxford, 1996.

GOSSWEILER, Kurt : « Hitler : l'irrésistible ascension ? Essais sur le fascisme », Aden, Bruxelles, 2006.

GORIELY, Georges : « 1933 : Hitler prend le pouvoir », Éditions Complexe, Bruxelles, 1982.

GREGORY, P. : *Soviet Economic Structure and performance,* Harper & Collins, New York 1990.

GUNDERSON, Gerald : « The causes of the civil war » in Economic History Review, June 1977.

GUERIN, Daniel : « Fascisme et Grand Capital », François Maspero, Paris, 1971.

GUERIN, Daniel : « Le mouvement ouvrier aux États-Unis de 1866 à nos jours », Maspero, Paris, 1976.

HAGEN, Antje : « German Direct Investment in the United Kingdom, 1871-1918 » in Business History, volume 41, number 2, April 1999.

HARRISON, Mark : « The economics of World War II », Cambridge University Press, 2000.

HEHN, Paul N. : « A Low Dishonest Decade : The Great Powers, Eastern Europe and the Economic Origins of World War II », Continuum, New York, 2002.

HILLBERG, Raoul : « La destruction des juifs d'Europe », Folio Histoire, 1985.

JEFFREYS, Diarmuid : « Hell's cartel : IG Farben and the Making of Hitler's War Machine », Bloomsbury, London, 2008.

JONES, Geoffrey & SCHRÖTER, Harm G. : « The Rise of Multinationals in Continental Europe », Edward Elgar, Brookfield, Vermont, USA, 1993.

JONES, Maldwyn : « The Limits of Liberty, American History 1607-1992 », Oxford University Press, 1995.

KENNEDY, Paul : « The Rise and Fall of the Great Powers », Hyman, London, 1988.

KINDELBERGER, Charles : « Histoire financière de l'Europe Occidentale », Economica, Paris, 1986.

KINDER, Hermann & HILGEMANN, Werner : « Atlas Historique », Stock, Paris, 1968.

KOLKO, Gabriel : « A Century of War : politics, conflict and society since 1914 », the New Press, New York, 1994.

LEBOR, Adam : « Tower of Basel », Public Affairs, New York, 1994.

LANDES, David : « L'Europe technicienne : révolution technique et libre essor industriel en Europe occidentale de 1750 à nos jours », Gallimard, Paris, 1975.

LENS, Sydney : « The Forging of the American Empire », Pluto Press, London, 2003.

LEROY-BURT, Alfred : « The Evolution of the British Empire and Commonwealth », DC Heath, Boston, 1956.

MACHIAVEL, Nicolas : « Le Prince », Librairie Générale Française, Paris, 1972.

MADDISON, Angus : « L'Économie Mondiale 1820-1992 : Analyse et Statistiques », OCDE, Paris, 1995.

MANDEL, Ernest : « Traité d'Économie Marxiste », 10/18 Bourgois, Paris, 1973.

MASCHKE, E : « Outline of the history of German Cartels from 1873 to 1914 » in CROUZET, François : « Essays in European Economic History : 1798-1914 », Edward Arnold, London, 1969.

MILWARD, Alan S. : « The Reichmark Bloc and the International Economy » in der Fürherstaat, Klett-Cotta, Stutttgart, 1981.

MILWARD, Alan S. : « War, Economy and Society, 1939-1945 », Penguin Books, London, 1979.

MILZA, Pierre : *Les Relations Internationales de 1871 à 1914*, Paris, Armand Colin, 1990.

MITCHELL, Brian R. : « International Historical Statistics : Europe 1750-1988 », third edition, Mc Millan, Basingstoke, 1992.

NELSON, Ralph : « Merger and Acquisitions in the United States, 1895-1956 » in « Merger Movements in American Industry, 1895-1956 », Princeton University Press, 1959.

NBER : Irwin http://www.nber.org/reporter/summer06/irwin.html, consulté en décembre 2011.

OFFICER, Lawrence H. : « Exchange Rates Between the United States Dollar and Forty-one Currencies, » MeasuringWorth, 2011, URL : http://www.measuringworth.com/ exchangeglobal/, consulté en décembre 2011.

OVERY, Richard J. : « The Nazi economic recovery : 1932-1938 », Cambridge University Press, 1996.

OVERY, Richard J. : « War and Economy in the Third Reich », Clarendon Press, Oxford, 1994.

PARKER, Geoffrey : « The Military Revolution », 2nd edition, Cambridge University Press, 1988.

PAXTON, Robert. O. : « La France de Vichy : 1940-1944 », Seuil Histoire, Paris, 1973.

PINDICK, Robert. S. & RUBINFELD, Daniel L. : « Microeconomics », 7th edition, Pearson, London, 2009.

POLLARD, Sydney : « Peaceful Conquest : the industrialization of Europe 1760-1970 », Oxford University Press, 1995.

RANKI, Geörgy : « The Economics of the Second World War », Bölhau Verlag, Wien, 1993.

RENTON, David : « Congo : Plunder and resistance », Zed Books, Mc Millan, 2007.

REZNECK, Samuel in WILLIAMSON, Harold F. : « The Growth of the American Economy », Prentice-Hall Inc, Englewood Cliffs, New Jersey, 1970.

SCHIRMANN, Sylvain : « Vision de la construction européenne au cours des années trente » in « Milieux économiques et intégration européenne au xxe siècle », Séminaire International, CHEFF, Paris, 2002.

SCHMITZ, Christopher J. : « The World Largest Industrial Companies of 1912 » in Business History, volume 37, number 4, October 1995.

SCHRÖTER, Harm G. : « The German Question, the Unification of Europe, and the European Market Strategies of Germany's Chemical and Electrical Industries, 1900-1992 » in Business History Review, volume 67, number 3, Autumn 1993.

SCHRÖTER, Harm G. : Fields of Competition and Cooperation : Cartel Structures in the International Chemical Industry in POHL, Hans : « Competition and Cooperation of Enterprises on National and International Markets », Franz Steiner Verlag, Stuttgart, 1997.

SCHUKER, Stephen : « American "Reparations" to Germany, 1919-1933 » in FELDMAN, Gerald (ed) : « Die Nachwirkungen der Inflation auf die deutsche Geschichte 1924-1933 », R. Oldenbourg Verlag, München, 1985.

SHIRER, William : « The rise and fall of the Third Reich », Mandarin, London, 1997.

SMITH, John Kenly : « National Goals, Industry Structure, and Corporate Strategies : Chemical Cartels between the Wars » in HARA, Terushi & KUDO, Akira : « International Cartels in Business History », University of Tokyo Press, 1992.

SOUTOU, Georges-Henri : « L'Or et le sang : les buts économiques de la Première Guerre mondiale », Fayard, Paris, 1989.

STECKEL, F. : « Cartelisation of the German Chemical industry 1918-1925 », Journal of European economic history. Nº. 2, 1990.

TEDLOW, Richard : « The Process of Concentration in the American Economy » in POHL, Hans : « The Concentration Process in the Entrepreneurial Economy of the Late 19th Century », Franz Steiner Verlag Wiesbaden, Stuttgart, 1988.

TILLY, Charles : « Coercion, Capital and European States », Blackwell, Cambridge, Mass, USA, 1992.

TILLY, Richard : « German Banking 1850-1914 : Development assistance for the strong », Journal of European Economic History, nº 15, 1986.

TOOZE, Adam : « Wages of Destruction », Allen Lane, New-York, 2006.

VANTEMSCHE, Guy : « La Belgique et le Congo », Éditions Complexe, Bruxelles, 2007.

VERHOEYEN, Etienne : « La Belgique occupée de l'an 40 à la libération », De Boeck, Bruxelles, 1994.

VIOLLIS, Andrée : « Indochine SOS, Les bons caractères », Pantin, 2008.

WESTWOOD, John N. « Endurance and Endeavour : Russian History 1812-1992 », Oxford University Press, Oxford, 1993.

WILKINS, Mira : « The Emergence of the Multinational Enterprise : American Business Abroad from the Colonial Era to 1914 », Harvard University Press, Cambridge Mass, 1970.

WILKINS, Mira : « The Maturing of the Multinational Enterprise : American Business Abroad from 1914 to 1970 », Harvard University Press, Cambridge Mass, 1974.

WILLIAMSON, Harold F. : « The Growth of the American Economy », Prentice-Hall Inc, Englewood Cliffs, New Jersey, 1970.

WONOROFF, Denis : « Histoire de l'Industrie en France du XVIe siècle à nos jours », Seuil, Paris, 1994.

ZIEGLER, Dieter, WIXFORTH, Harold & OSTERLOH, Jörg : « Aryanisation in Central Europe 1933-1939 » in GOURVISH, Terry Eds : « Business and Politics in Europe 1900-1970 », Cambridge University Press, 2003.

CHAPITRE 3

LES DÉBUTS DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE 1945-1957

3.1 La situation de l'économie européenne au sortir de la guerre **48**

3.2 Le rôle déterminant de l'impulsion américaine au lancement de l'intégration européenne institutionnalisée : 1947-1952 **54**

3.3 Les réactions des États européens aux initiatives américaines **61**

3.4 La CECA **63**

3.1 LA SITUATION DE L'ÉCONOMIE EUROPÉENNE AU SORTIR DE LA GUERRE

3.1.1 *Une Europe meurtrie aux économies bouleversées*

Les économies européennes sortent fortement affaiblies du plus grand conflit armé de l'histoire. Sur le plan humain d'abord, l'Europe a subi plus de 40 millions de morts, principalement en Europe de l'Est et en Allemagne (cette dernière a perdu 10 % de sa population de 1939) (Bullock, 1993 : 1068). On assiste à des transferts forcés de population, notamment 8 millions de personnes issues des minorités d'origine allemande d'Europe orientale (Chaliand, 1988 : 111). Les déplacements de population en Europe dépassent les 20 millions de personnes (Bairoch, 1997 : 109). Sur le plan matériel, on constate des destructions considérables au niveau des infrastructures, de l'immobilier et des capacités de production. L'obsolescence de l'appareil industriel des pays occupés par l'Allemagne nazie s'est considérablement aggravée du fait de la politique de pillage de cette dernière. Seuls l'Allemagne, la Grande-Bretagne et les pays neutres (Suède, Suisse, péninsule ibérique) disposent de capacités de production d'un niveau d'obsolescence comparable ou meilleur que celui d'avant-guerre (Buyst, 2011 : 224). Cependant, le chaos politique de la fin du nazisme et de l'effondrement de l'État en 1945, le pillage, la partition de l'Allemagne en quatre zones d'occupation et les mouvements massifs de populations provoquent une chute dramatique de la production industrielle allemande dans l'immédiat après-guerre (Berend, 2008 & Bairoch, 1997).

Sur le plan monétaire, les pays belligérants et occupés ont épuisé la plupart de leurs réserves d'or et de devises étrangères. De nombreux gouvernements européens décident de contrôler strictement l'allocation de ces réserves à l'achat de matières premières et de machines-outils nécessaires à la reconstruction de l'économie nationale. Ils contrôlent les mouvements de capitaux, les opérations de change et interdisent la convertibilité de leur monnaie en monnaie étrangère de façon à empêcher la fuite des capitaux vers les économies plus prospères, notamment les États-Unis (Helleiner, 1995 & Shaxson, 2012 : 76). Ces politiques réduisent fortement le commerce et les mouvements de capitaux intraeuropéens. L'Europe ne retrouve donc pas son niveau d'ouverture économique d'avant la crise des années trente.

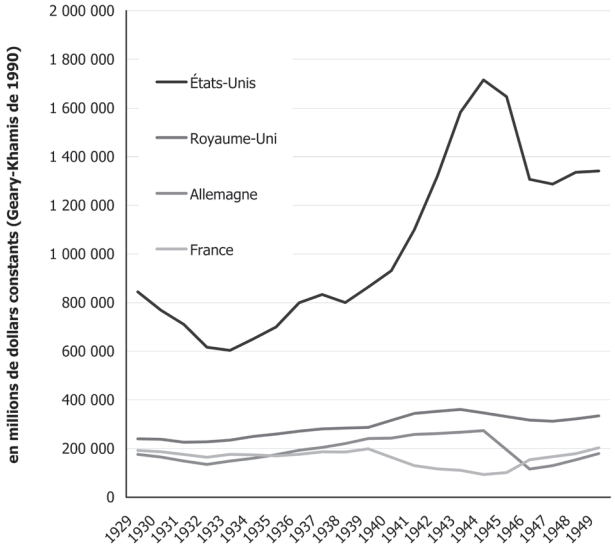


Figure 3.1 *Évolution du PIB des économies de l'Europe occidentale et des États-Unis 1929-1945*

Source : Maddison, 1995

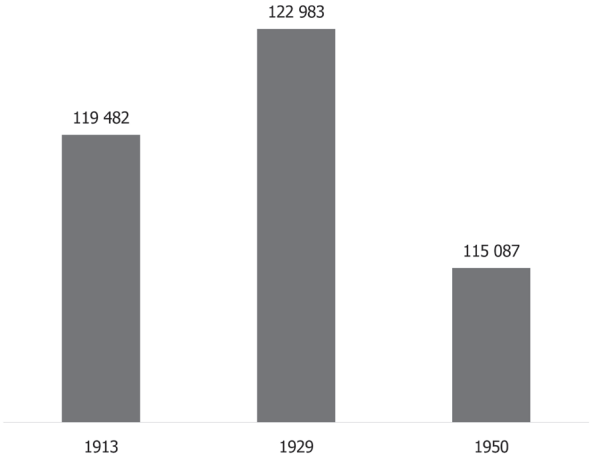


Figure 3.2 *Évolution du commerce entre les économies de l'Europe occidentale (en millions de dollars de 1990)*

(Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, France, Italie, Norvège, Pays-Bas, Suède, Suisse)
Source : Maddison, 1995 : 254

3.1.2 *Un rôle accru de l'État dans les économies en Europe*

En 1945, on assiste à un renforcement du rôle de l'État dans l'économie nationale. Sur le plan idéologique, le libéralisme économique comme doctrine et les financiers privés comme acteurs économiques ont perdu leur légitimité avec la crise des années 1930. La faillite du capitalisme au cours des années trente et l'échec de l'ultranationalisme renforcent les doctrines économiques en faveur de l'intervention de l'État dans l'économie, qu'elles soient marxistes, sociodémocrates (Polanyi, Myrdal) ou réformistes modérées (Beveridge, Keynes). L'analyse ultralibérale du nazisme d'un Hayek est marginalisée pendant les deux décennies qui suivent la guerre (Halimi 2004, Offer 2016).

Sur le plan politique, la collaboration de nombreux dirigeants d'entreprises privées (comme VW, Krupp, Renault ou Fiat) avec le nazisme et les flagrantes inégalités sociales entre les grandes fortunes et la majorité de la population au cours des longues années de pénuries de guerres aiguisent les tensions sociales et politiques (Kolko, 1994 : 252). Les gouvernements d'union nationale qui se mettent en place au sortir de la guerre en France, en Italie, au Danemark, en Finlande, en Norvège, au Luxembourg, en Autriche et en Belgique doivent compter avec les partis de gauche et les organisations de résistance antinazies dominées par la gauche politique, y compris les partis communistes (Ellwood, 1992). Ces derniers renforcent leur ancrage ouvrier dans plusieurs pays européens, notamment grâce à leur engagement actif dans la résistance et au prestige que l'URSS a acquis comme allié antinazi. Ils sont alors à leur apogée en termes électoraux (Dinan, 2005 : 17 & Gotovitch, 1992). Le parti communiste français a des centaines de milliers de militants et devient le premier parti de France aux premières élections de l'après-guerre avec 28,6 % des suffrages (Gotovitch, 1992 : 161). Le parti communiste italien est le deuxième parti du pays derrière la démocratie chrétienne et même en Belgique ou au Danemark, pays au paysage politique peu radical, les partis communistes atteignent les 12 % des voix (Gotovitch, 1992). La crainte au sein des dirigeants politiques anticommunistes d'un renforcement de l'influence communiste, voire d'une potentielle insurrection sociale dirigée par les mouvements communistes les convainc de la nécessité de renforcer les politiques sociales. Ainsi, en France, les partis centristes sociaux-chrétiens et la droite conservatrice gaulliste sont en faveur de politiques sociales et d'un système de taxation ayant des effets de redistribution sociale beaucoup plus importants qu'avant la guerre. À l'opposé, les personnalités politiques en faveur du libéralisme économique en vigueur avant 1929 sont nettement minoritaires à la fin des années 1940.

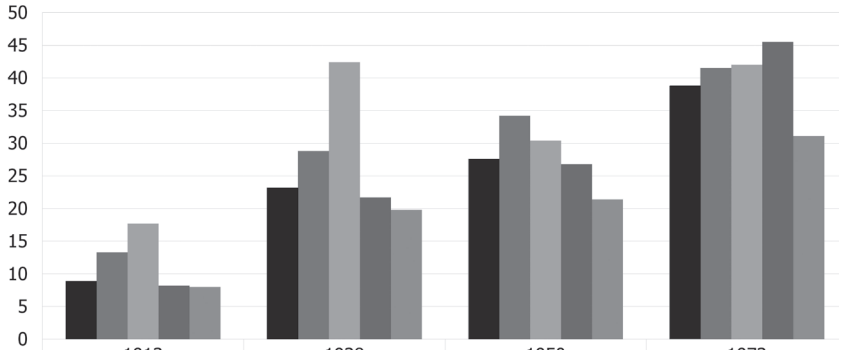
Le renforcement du rôle de l'État dans l'économie au sortir de la guerre s'explique également par des nécessités économiques structurelles à la relance de l'économie capitaliste mondiale. Au cours des années trente s'impose l'analyse keynésienne qui impute la crise des années 1930 à une insuffisance de la demande et à une faiblesse de la régulation financière. Face au cercle vicieux chômage-baisse des salaires-chute de la consommation, la plupart des économistes conseillers des gouvernements des pays industriels considèrent que l'État peut jouer un rôle stabilisateur dans le cycle économique à travers des dépenses publiques dans de grands travaux et dans des dépenses militaires, mais aussi à travers la mise en place d'un système de sécurité sociale permettant de stabiliser la demande en cas de forte hausse du chômage (Berend, 2008 : 205). Kahn, Keynes et Hicks mettent en évidence le rôle de multiplicateur des dépenses publiques dans la production nationale, justifiant ainsi les politiques de relance budgétaire[1]. Les dépenses sociales *per capita* sont multipliées par dix en Europe occidentale entre 1930 et 1957 (Berend, 2008 : 216).

La fin de la guerre pose le problème du passage difficile d'une économie de guerre dans laquelle l'État a joué un rôle déterminant dans le secteur industriel et financier à une économie où les capitaux privés retrouveraient leur rôle traditionnel de moteur principal des investissements porteurs de croissance au sein des économies capitalistes de marché (Vanderwee, 1990 : 236). Car pour sortir les économies européennes et américaine de la longue dépression des années trente, le passage à l'économie de guerre à la fin des années 1930 a été plus déterminant que les travaux publics du New Deal ou du régime nazi (Ashbee, 2010 : 39 ; Béaud, 2010 : 250 ; Jones, 1995 : 500 ; Berend, 2008 : 83). Au sortir de la guerre, les gouvernements et de nombreux dirigeants industriels craignent un effondrement de la demande en cas de réductions des dépenses publiques (notamment des dépenses militaires) comme cela s'est produit en 1918 (Dinan, 2005 : 18). Avec la directive NSC-68, l'administration Truman envisage même l'utilisation des dépenses militaires comme outil de politique macroéconomique de relance dans les phases de récession des cycles d'affaires, on parle de keynésianisme militaire (Du Boff, 1990 : 89). La mise en place de politiques budgétaires contre-cycliques d'inspiration keynésienne se généralise aux États-Unis et en Europe, quelle que soit la composition politique du gouvernement. Nixon, président issu de la droite républicaine, a bien résumé en 1968 la dominance des politiques macroéconomiques dans les trois décennies de l'après-guerre en affirmant : « aujourd'hui, je suis keynésien » (traduit de Ashbee, 2010 : 69).

À la sortie de la guerre, la plupart des États en Europe prennent le contrôle de secteurs stratégiques pour la reconstruction et ont recours à de nombreuses nationalisations. En Europe, l'incertitude politique, l'instabilité monétaire, l'effondrement du système bancaire, du marché intérieur et les destructions des infrastructures rendent tout investissement privé incertain (Eichengreen, 2007 : 64). Cette situation engendre une fuite de capitaux en dehors du continent. On assiste à un vaste phénomène de désinvestissement en Europe en faveur des États-Unis (Shaxson, 2012 & Helleiner, 1995). Pour pallier au manque d'investissements privés et pour faciliter les crédits au secteur privé, l'État s'engage directement dans la production de biens et services dans plusieurs secteurs clefs comme les banques, les infrastructures et *utilities*, voire dans certains cas l'industrie lourde (acier, automobile). Les entreprises d'État constituent un poids déterminant dans les investissements de la reconstruction de la fin des années 1940 (Vanderwee, 1990).

L'État renforce donc considérablement son rôle dans l'économie nationale partout en Europe en mettant en place des politiques d'expansion budgétaire financées par une plus grande assise fiscale ; en contrôlant les mouvements de capitaux internationaux (ce qui renforce ses capacités de taxation du capital) ; en renforçant considérablement les systèmes de sécurité sociale et en créant des entreprises publiques dans des secteurs stratégiques pour la reconstruction de l'après-guerre (Vanderwee, 1990 & Berend, 2008).

1 Pour revoir en détail le multiplicateur keynésien, on peut se référer à Bénassy-Quéré 2004 ou Snowdon 1995.



	1913	1938	1950	1973
France	8,9	23,2	27,6	38,8
Royaume-Uni	13,3	28,8	34,2	41,5
Allemagne	17,7	42,4	30,4	42
Pays-Bas	8,2	21,7	26,8	45,5
Etats-Unis	8	19,8	21,4	31,1

Figure 3.3 *Dépenses publiques en % du PIB aux prix courants*

Source : Maddison, 1995 : 67

3.1.3 *L'Europe encore plus fragmentée*

L'Europe de la fin des années 1940 est marquée par une plus grande fragmentation de son espace économique. D'abord, elle est divisée en deux zones d'influence selon les découpages négociés à Yalta entre Churchill, Roosevelt et Staline. Sur le plan économique, le « bloc soviétique » s'oriente progressivement vers une plus grande autarcie économique avec des économies étatisées ne participant plus que marginalement au commerce international avec les économies capitalistes. Il ne faut cependant pas surestimer l'effet de cette division Est-Ouest du continent européen en ce qui concerne son impact sur la rationalisation des capacités de production industrielle de l'Europe occidentale. L'Europe de l'Est ne constitue alors qu'un faible poids du PIB européen et reste principalement agricole avec deux exceptions pour la Tchécoslovaquie et l'Allemagne de l'Est (Maddison, 1995 & Berend, 1996). Ensuite, les économies de l'Europe occidentale sont beaucoup plus fermées au commerce intrarégional européen suite aux conséquences de la guerre.

A. Les obstacles à l'intégration européenne à la fin des années 1940

Le premier obstacle est constitué par l'état des infrastructures de transport et de communication en Europe qui ont subi un niveau élevé de destruction à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Il n'y a plus de ligne téléphonique et de système national de chemins de fer en Allemagne, plus de cent gares et 70 % des locomotives sont hors d'usage en France comme un tiers des capacités ferroviaires italiennes (Eichengreen, 2007 : 54). Leur reconstruction sera rapide (Eichengreen, 2007 : 52), mais la faiblesse des infrastructures européennes de transports constitue encore un obstacle physique au commerce intraeuropéen au cours des premières années de l'après-guerre.

Le deuxième obstacle est d'ordre commercial. Les tarifs douaniers restent extrêmement élevés et supérieurs à 40 % en moyenne au sein des grandes économies européennes (Adda, 2006 : 70 & Benichi, 2008 : 136.). Il existe de nombreux systèmes de quotas bloquant complètement l'accès à certains produits (par exemple l'automobile en Italie). Les industries nationalisées, plus nombreuses qu'avant-guerre, se retrouvent dans des

situations de monopoles ou d'oligopoles nationaux, complètement protégées de la concurrence étrangère. Dans certains secteurs clefs comme l'énergie, l'État met en place des systèmes de subventions et de contrôle des prix qui rendent impossible la concurrence étrangère (Boltho, 2011 : 279). Derrière ces barrières protectionnistes, on assiste à la recréation des cartels d'avant-guerre dans une série de secteurs de l'industrie lourde comme l'acier ou la chimie (Wonoroff, 1994 & Monnet, 1976).

Le troisième obstacle est d'ordre monétaire. Les économies européennes ne disposent plus de réserves de devises étrangères en suffisance (notamment de dollars qui deviennent la monnaie de référence après 1944) et sont obligées de contingenter leurs importations en se concentrant sur les produits indispensables à leur reconstruction. Les gouvernements adoptent alors ce que Milward nomme des politiques néo-mercantilistes où l'on encourage la substitution des importations par le recours à la production nationale pour éviter plus de sorties de devises étrangères (Milward, 1992 : 131). Ainsi des firmes allemandes situées dans la Ruhr remplacent leurs fournisseurs néerlandais par des entreprises de Hambourg (Kindleberger, 1986 : 513).

Un autre obstacle majeur à l'intégration économique en Europe est d'ordre politique. Depuis son intégration et son industrialisation à la fin du XIXe siècle, l'économie allemande est devenue un pivot de l'économie continentale européenne. La crise des années 1930 et la montée des politiques protectionnistes diminuent cette interdépendance économique entre l'Allemagne et certains de ses partenaires commerciaux européens, mais l'occupation nazie la renforce à nouveau. Dès l'après-guerre, les dirigeants politiques et économiques du Benelux et des pays scandinaves sont conscients de l'importance de leur partenariat commercial avec l'Allemagne en matière de débouchés commerciaux et d'importation de certains produits technologiques allemands. L'Allemagne joue effectivement un rôle essentiel de fournisseur de machines-outils auprès de ses voisins occidentaux et septentrionaux (Eichengreen, 2007). Dans le contexte de pénurie de réserves de devises étrangères et d'or qui caractérise les économies de l'Europe après 1945, les machines-outils allemandes sont plus abordables que leurs concurrentes américaines. Cependant, l'occupation militaire de l'Allemagne par les États-Unis, l'URSS, la Grande-Bretagne et la France remet en question l'insertion de l'économie allemande en Europe occidentale et prive celle-ci d'une de ses sources d'approvisionnement traditionnel en machines-outils (Messenger, 2006 & Gillingham, 2006).

Au sein de l'administration Roosevelt, certains sont convaincus qu'il faut durablement affaiblir l'Allemagne pour empêcher définitivement la réémergence d'un projet d'hégémonie allemande sur l'Europe. Les gouvernements de Churchill et de Roosevelt envisagent un démembrement politique de l'Allemagne dès le milieu de la guerre (Fontaine, 1965 : 219). En septembre 1944, les deux chefs d'État se mettent d'accord sur le principe d'une zone sous mandat international permanent qui s'étendrait de Kiel à Francfort et qui engloberait l'ensemble de la Ruhr (Grosser, 1985 : 15). Le secrétaire du Trésor Morgenthau et son assistant Harry White, le chef de la délégation américaine à la conférence de Bretton Woods, mettent au point un projet de « pastoralisation » de l'Allemagne. L'industrie allemande serait entièrement démantelée et transférée comme dommages de guerre et l'Allemagne se cantonnerait aux activités agricoles (Cipolla, 1973 : 208 ; Ellwood, 1992 : 51 ; Grosser, 1985 : 15).

À l'instar de la stratégie française établie à Versailles en 1919, le gouvernement français envisage de remplacer l'Allemagne comme première puissance économique de l'Europe continentale (Milward, 1992 : 122). Les gouvernements français entre 1944 et 1948 soutiennent la politique de démembrement et d'occupation, qui permet de limiter la reconstruction des capacités industrielles de l'Allemagne (Fontaine, 1965 : 358). Ainsi, la France est la dernière des trois puissances occupantes occidentales de l'Allemagne à accepter l'unification des trois zones d'occupation, qui donne lieu à la République Fédérale d'Allemagne en 1949 (Messenger, 2006 : 37). La France propose également la création d'une zone de libre-échange avec l'Italie et le Benelux, nommée Fritalux, pour élargir son marché intérieur, mais en y excluant l'Allemagne qui resterait divisée et soumise au contrôle international (Fohlen, 104).

Le futur de l'industrie allemande reste incertain pendant les deux premières années de l'après-guerre. Les différentes autorités d'occupation arrêtent de nombreux dirigeants industriels allemands de premier plan (tel Krupp) pour leurs liens étroits avec le gouvernement nazi et leur complicité à des crimes contre l'humanité. Ils limitent la production d'acier, car leur mandat leur interdit de « procéder à des mesures qui viseraient à renforcer l'économie allemande » (Giersch, 1992 : 18 & Milward, 1992 : 401). De plus, les puissances occupantes démantèlent et rapatrient des usines allemandes au titre de réparations de guerre (Gillingham 2006 : 63). Elles imposent également des transferts de technologie par la cession gratuite de brevets allemands et encouragent l'émigration de scientifiques et d'ingénieurs allemands (Milward, 1992 : 400). Ce démantèlement n'a pas pour seul mobile la volonté d'empêcher la réémergence de la puissance militaire allemande. Les entreprises britanniques, françaises et américaines exercent leur lobbying auprès des autorités d'occupation pour affaiblir leurs concurrents allemands et limiter leurs capacités d'exportation (Milward, 1992 : 402). L'Allemagne se trouve donc dans une situation de fragilité et d'isolement économique par rapport au reste de l'économie européenne, perdant sa place dans la division régionale du travail au niveau du continent.

Il existe bien des velléités en faveur d'une intégration européenne et même d'une Europe fédérale (Olivi, 1998 : 15). Le congrès de l'Europe à La Haye en 1948 réunit 750 personnalités politiques en faveur d'une plus grande Union européenne, certains envisagent une solution fédérale, d'autres une intégration européenne plus confédérale ou unioniste (intergouvernementale). Cela débouche sur la création du Conseil de l'Europe en 1949, mais ce dernier ne reste qu'un lieu de discussion sans décision liante qui ne dispose pas des outils nécessaires pour résoudre le problème de la fragmentation économique de l'Europe occidentale (Dinan, 2005 : 15). Ancêtre de l'OCDE, l'Organisation Européenne pour la Coopération Économique (OECE)[2] est créée en 1948 et soutenue par les États-Unis pour favoriser l'intégration européenne, ainsi que pour gérer le Plan Marshall (voir infra). Les États-Unis semblent considérer que l'OECE pourrait devenir un véhicule pour lancer la construction d'une Europe fédérale. Cependant, ni la France, ni la Grande-Bretagne ne permettent à l'OECE d'obtenir des décisions contraignantes pour ses États membres. L'OECE et le Conseil de l'Europe deviennent des organes symboliques sans pouvoir réel et sont délaissés après quelques mois par les dirigeants politiques, même par les plus fédéralistes (Brugmans, 1970 : 150). Les pays vaincus comme l'Italie et l'Allemagne respectent leurs avis économiques, mais la France n'en tient aucun compte. La Grande-Bretagne, aidée des pays scandinaves, ne cesse de torpiller cette nouvelle institution (Millward, 1992 ; Brugmans, 1970 : 145 & Fauri, 1997 : 140). En 1958, le gouvernement dirigé par De Gaulle sape le reste d'influence dont dispose l'OECE dans les domaines commerciaux et monétaires (Pitman, 1997 : 224).

À la fin des années 1940, malgré une conscience claire au sein des dirigeants économiques et politiques européens qu'il faut passer à un système de production à grande échelle américaine de type fordiste, l'Europe reste donc fragmentée par des politiques protectionnistes et néomercantilistes qui empêchent la rationalisation des capacités de production industrielle, condition indispensable pour bénéficier d'économies d'échelle comparables à celles atteintes par les *prime movers* américains. Comme lors de l'entre-deux-guerres, des voix s'élèvent en 1944-45 en faveur d'une intégration politique de l'Europe pour éviter une nouvelle guerre, mais elles restent sans traduction politique concrète comme le révèle l'échec de l'OECE. Dans l'immédiat après-guerre, les grandes économies européennes semblent incapables de dépasser les contradictions des intérêts économiques des grands groupes privés nationaux.

2 Que rejoindront les États-Unis et le Canada en décembre 1960 pour créer l'actuelle OCDE (OCDE 2012).

3.2 LE RÔLE DÉTERMINANT DE L'IMPULSION AMÉRICAINE AU LANCEMENT DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE INSTITUTIONNALISÉE : 1947-1952

3.2.1 *Le contexte géopolitique de la guerre froide et la politique américaine d'endiguement du communisme*

C'est l'intervention du gouvernement américain qui force la mise en branle d'une dynamique d'intégration européenne assez forte que pour passer au-delà des politiques protectionnistes nationalistes. Cette intervention a plusieurs motifs, mais le contexte géopolitique de l'affrontement idéologique et stratégique entre les États-Unis et l'URSS reste déterminant.

En effet, le renforcement de l'influence communiste en 1945 dans toute l'Europe, en Asie orientale (Chine, Indochine, Corée) et l'occupation militaire de l'Europe orientale par l'URSS constituent une menace pour les dirigeants américains défenseurs de leur modèle de société basé sur l'ordre économique capitaliste et sur le système parlementaire multipartiste. De plus, les grandes puissances européennes qui avaient été à la pointe de la lutte contre l'URSS sortent très affaiblies du conflit. L'ancien cordon sanitaire composé de régimes autoritaires de droite ou d'extrême droite anti-communiste mis en place par la France et la Grande-Bretagne au sortir de la Première Guerre mondiale pour empêcher la « contagion » bolchévique, y compris par le biais d'interventions militaires comme en Hongrie ou dans les pays baltes, est anéanti avec la défaite du nazisme et la progression de l'armée rouge soviétique.

La révolte des partisans grecs procommunistes de l'armée de libération nationale *Elas* à la fin de la guerre pousse la Grande-Bretagne à intervenir militairement pour soutenir l'armée monarchiste d'extrême droite et garder la Grèce dans la sphère d'influence britannique. Les accords de Yalta qui ont divisé l'Europe en zones d'influence entre, d'une part la Grande-Bretagne et les États-Unis, et d'autre part l'URSS, avaient déterminé que la Grèce ne ferait pas partie de la zone d'influence soviétique (Clogg 2010 : 131 & Fontaine 1965 : 245).

Staline et la direction du Parti Communiste d'Union soviétique (PCUS) viennent d'achever en 1939 un long processus visant à éliminer toute opposition interne. Leur but est de stabiliser et consolider le pouvoir de la bureaucratie de l'État soviétique et non de propager la révolution communiste comme à l'époque de Lénine après 1917. La situation économique très précaire au sortir de la guerre, du fait des exactions nazies, fragilise la position des dirigeants de l'URSS qui veulent éviter une nouvelle guerre avec les États-Unis et les autres puissances occidentales. Toutefois, indépendamment de la volonté de Moscou, la situation à la fin des 1944 se caractérise par un climat proche de la guerre civile dans certains pays européens entre la droite conservatrice (et l'extrême droite collaborationniste) et la gauche radicale (dominée par les communistes) (Kolko, 1994 : 306, Mazower, 1999 : 237). Ce qui facilite probablement de manière décisive la stabilisation des gouvernements provisoires non révolutionnaires en Europe, occidentale sera la crainte qu'a la direction du Parti communiste d'URSS de perdre son contrôle politique en cas de conflit révolutionnaire en Europe et de voir renaître une opposition interne en URSS. Elle préfère souscrire aux accords de Yalta. Elles imposent aux directions des Partis Communistes d'Europe (qui ont largement été épurées depuis les années 1930 et sont soumises aux lignes politiques imposées par Moscou) des politiques d'union nationale avec les partis de droite et de centre gauche dans le cadre du système capitaliste (Fontaine, 1965 : 228 & Kolko, 1994 : 285-296). Comme gage de stabilité vis-à-vis de Roosevelt et Churchill, Staline dissout l'Internationale Communiste en 1943 qui était officiellement présentée comme l'état-major de la révolution communiste mondiale (Broué, 1997 & Mazower, 1999 : 250). De fait, la politique de Staline est une politique de consolidation des acquis militaires de la Seconde Guerre mondiale qui veut respecter les partages de Yalta. L'URSS ne soutient donc pas les courants révolutionnaires au sortir de la guerre. Cependant, la prise de pouvoir par le parti communiste yougoslave et l'insurrec-

tion grecque montrent que Moscou a de la peine à contrôler les militants communistes dans la situation révolutionnaire de l'après-guerre qui caractérise plusieurs pays européens. Malgré de nombreuses injonctions à soutenir le gouvernement grec en exil au Caire et le refus par Moscou de lui livrer du matériel militaire, la résistance grecque communiste de l'ELAS se confronte militairement aux monarchistes directement appuyés par l'armée britannique (Kolko, 1994 : 275). Entre la fin de 1944 et 1949, Staline laissera l'armée britannique et les monarchistes écraser et exécuter des milliers de résistants antinazis communistes ou de la gauche radicale dont nombreux sont également militants du KKE (le parti communiste grec). Plus de 50 000 militants résistants de la gauche radicale sont arrêtés et des milliers se réfugient en Yougoslavie ou en Bulgarie (Kolko 1994 : 280). Churchill ordonne à ses officiers qui dirigent un contingent de 40 000 hommes « d'agir comme s'ils étaient dans une ville conquise dans laquelle une rébellion était en cours » (Fontaine, 1965 : 344 & Kolko, 1994 : 275). Il déclare alors être « admiratif de la loyauté de Staline », ce dernier se refusant à intervenir en Grèce (Kolko, 1994 : 275). La résistance communiste, un temps modestement soutenue par la Yougoslavie et l'Albanie, se défend par la guérilla. Son éradication par l'armée monarchiste d'extrême droite de près de 150 000 soldats, formée et financée par les gouvernements britannique et américain, se prolonge jusqu'en 1949 (Clogg, 2008 : 138 & Kolko, 1994 : 382). Elle détruit 11 000 villages et fait entre 40 000 et 158 000 victimes (Fontaine, 1965 : 34 & Kolko, 1994 : 379).

L'exemple grec montre aux gouvernements britannique et américain que Moscou, malgré sa volonté de souscrire aux accords de Yalta, ne peut contrôler certaines aspirations révolutionnaires des mouvements de résistance de la gauche radicale et même de certains partis communistes en Europe. La guerre civile grecque met à mal les ressources militaires et les finances publiques du Royaume-Uni (Monnet, 1976 : 314). En février 1947, le gouvernement britannique signifie au gouvernement américain qu'il ne peut poursuivre son intervention militaire en Grèce du fait de sa situation financière (Kindleberger, 1985 : 507). Comme le résume André Fontaine, la Grande-Bretagne « découvrait qu'elle s'était ruinée pour gagner la guerre et qu'elle n'était plus en mesure de supporter sa part traditionnelle du fameux *fardeau de l'homme blanc* » (Fontaine, 1965 : 344).

De plus, à partir de la fin de 1946, certains officiels américains se rendent compte de la détérioration du niveau de vie en Allemagne de l'Ouest et de ses effets déstabilisateurs sur le plan social et politique, situation qui pourrait favoriser le renforcement de l'influence communiste. Le général Clay, le gouverneur militaire qui dirige les troupes d'occupation américaines, résume ce dilemme : « On ne choisit pas entre devenir un communiste à 1500 calories et devenir un démocrate convaincu à 1 000 calories. Je crois sincèrement que notre niveau de rationnement en Allemagne anéantira non seulement nos objectifs en Europe centrale, mais pavera le chemin vers une Europe Communiste » (traduction de l'auteur, cité in Elwood, 1992 : 54).

C'est en réponse à ces évènements que la majorité des cercles dirigeants aux États-Unis optent en faveur d'une stratégie pour contrer activement le communisme et l'influence de l'URSS. Ceux qui sont en faveur d'une politique de conciliation avec l'URSS au sein de l'administration américaine seront progressivement marginalisés et écartés (notamment à travers la chasse aux sorcières sous la direction de Joseph Mc Carthy et Richard Nixon qui débute en 1947) (Jones, 1995 : 529 & Toinet, 1988). Le gouvernement américain adopte au milieu de l'année 1947 la doctrine Truman et la politique dite « d'endiguement » ou de « *containment* » du communisme. Les États-Unis remplacent la Grande-Bretagne dans le soutien militaire à des régimes anticommunistes en Grèce et en Turquie (Fontaine, 1965). Il reprend une partie de la charge financière britannique liée à l'occupation de l'Allemagne (Gillingham, 2006). Le gouvernement américain fait pression auprès des gouvernements européens pour exclure les partis communistes des gouvernements d'union nationale en France, en Italie et en Belgique et il facilite les épurations anticommunistes des syndicats et des fonctions publiques en Europe et aux États-Unis (Gotovitch, 1992, Fontaine, 1965 & Julien, 1968). La doctrine Truman considère explicitement la politique économique comme primordiale dans la stratégie d'endiguement du communisme : « Je crois que notre aide doit être essentiellement économique et financière, essentielle à la stabilité économique et à l'ordre politique » (cité in Monnet, 1976 : 314). Effectivement, l'aide économique constituera l'outil principal des États-Unis pour contrer l'influence de l'URSS en Europe occidentale.

3.2.2 *Les modalités et les objectifs de l'aide et de l'intervention américaine en Europe*

L'aide américaine fait partie d'une stratégie politico-économique globale que l'administration américaine met en place à la fois pour des raisons géopolitiques dans le cadre de sa stratégie de *containment* et pour des raisons liées à la conjoncture de l'économie américaine.

L'aide américaine vise notamment à ancrer l'Europe occidentale dans la sphère d'influence économique et politique américaine. Le *European Recovery Program*, plus connu sous le nom de « Plan Marshall » qui sera rendu public en mai 1947, fait partie des outils économiques qui renforcent cette politique de *containment*. Le plan Marshall est administré par une agence américaine nommée l'Economic Cooperation Administration (ECA).

Les transferts financiers effectués dans le cadre du plan Marshall sont considérables puisqu'ils s'élèvent à 13 milliards de dollars en cinq ans. À cette somme, il convient d'ajouter 9,5 milliards supplémentaires qui seront déboursés dans le cadre d'autres programmes de coopération transatlantique entre 1947 et 1952 (Landes, 1975 : 493). Par exemple, en plus de l'aide du plan Marshall, la France reçoit 5 milliards supplémentaires entre 1944 et 1955 destinés entièrement à l'achat de produits américains (Cipolla, 1973 : 102). Ces 22.5 milliards de dollars sont considérables si on les rapporte aux estimations faites par l'ECA pour le PIB des États-Unis (266 milliards) et pour le PIB total des pays bénéficiaires (170 milliards) pour 1950 (Rieben, 1954 : 326). Cela constitue sur cinq ans 8,5 % du PIB américain et 13,2 % du PIB des économies bénéficiaires.

La Conférence de Paris avait estimé que 22 milliards seraient nécessaires à la reconstruction de l'Europe et l'aide financière américaine couvre donc l'entièreté de ce montant (Fontaine, 1965 : 387). Évidemment, les conditions imposées par les États-Unis pour l'acceptation de cette aide en matière d'ouverture commerciale, notamment aux produits américains, ne peuvent être agréées par le gouvernement soviétique. Si les pays satellites de l'URSS en Europe orientale acceptent l'aide américaine, cela entraînerait une dépendance technologique et commerciale vis-à-vis des États-Unis, incompatible avec le projet de construction d'une zone d'influence soviétique recherché par Moscou. Le plan Marshall renforce la cassure de l'Europe en deux zones d'influence (Messenger, 2006 : 47 & Nagels, 1991 : 24).

Sur le plan de la conjoncture économique, le plan Marshall constitue une politique de relance keynésienne pour faciliter la transition d'une croissance de l'économie américaine tirée jusqu'alors par la demande militaire de l'État à une croissance moins soutenue par l'effort de guerre. Effectivement, les années 1946-1947 sont caractérisées par une très forte récession, le PIB américain chutant d'environ 20 % en deux ans (Maddison, 1995 : 195). Le plan Marshall permet d'accroître la demande européenne de machines-outils américaines, un secteur fort touché par la baisse des dépenses militaires. Les exportations américaines d'équipement industriel passent en moyenne annuelle de 1,37 milliard de dollars en 1946 à plus de 2 milliards entre 1947 et 1950 et celles de l'acier respectivement de 447 à plus de 700 millions de dollars pour les mêmes périodes (Mitchell, 1992 : 515). L'aide financière américaine à la reconstruction européenne permet ainsi de relancer les exportations américaines.

Bien que ce facteur de conjoncture macroéconomique ait joué un rôle non négligeable dans la mise au point du projet d'aide américain à l'Europe, il existe un consensus au sein des historiens pour considérer que l'aide américaine en Europe s'explique principalement par le contexte géopolitique de la guerre froide décrit précédemment (Dinan, 2005 : 18, Ellwood, 1992 : 97 ; Girsch, 1992 : 96 ; Kindleberger, 1986 : 508 ; Schwabe, 1995 : 117 ; Vanderwee 1990 : 30 & Wonoroff 1994 : 500). Dans la stratégie de l'administration Truman « d'endiguement du communisme » en Europe, l'aide financière américaine destinée à l'Europe vise trois objectifs.

3.2.3 *Les objectifs de l'aide américaine en Europe*

Il y a tout d'abord un but de propagande idéologique à court terme. L'aide américaine manifeste une solidarité financière et des capacités économiques que l'URSS, pays moins avancé sur le plan du développement économique et beaucoup plus ravagé par la guerre, ne possède pas (le PIB soviétique en 1946 n'atteint qu'un quart de celui des États-Unis et l'URSS se trouve dans l'incapacité d'avancer des sommes similaires [Maddison, 1995 : 195-199 & Westwood, 1993]). Pour éviter une trop grande influence économique des États-Unis dans ses états satellites d'Europe orientale, l'URSS se voit contrainte de les empêcher d'accéder à l'aide américaine. Ce refus la place dans une position difficile compte tenu des destructions importantes provoquées par la guerre en Europe orientale (Fontaine, 1965 : 386). Les partis communistes en Europe occidentale vont aussi à contre-courant d'une partie importante de l'opinion en s'opposant au Plan Marshall (Eichengreen, 2007). L'administration américaine met en place une campagne de propagande proaméricaine en Europe occidentale qui met en avant le modèle de société de consommation de l'*« American way of life »* radicalement opposé aux valeurs communistes à travers différents médias (radio, cinéma, journaux, partis politiques) (Ellwood, 1992 : 162).

Ensuite, le gouvernement américain considère qu'il est indispensable de renforcer les capacités industrielles des économies de l'Europe occidentale pour que ces pays soient capables de produire suffisamment de matériel militaire en cas d'affrontement militaire avec l'URSS. À l'instar du Japon, la reconstruction industrielle des économies européennes occidentales, et en premier lieu de l'Allemagne, procède donc également d'une logique militaire antisoviétique.

Mais l'aide américaine est également conçue comme un moyen de créer un modèle de croissance économique qui constituerait un facteur de stabilisation politique à moyen terme pour toute l'Europe occidentale et qui garantirait le maintien d'un fort lien transatlantique. La présidence et le département d'État américains sont convaincus de la nécessité d'éviter le protectionnisme et l'instabilité monétaire de l'entre-deux-guerres qui sont perçus comme des causes majeures de la Seconde Guerre mondiale. Comme cela a déjà été souligné, des tensions commerciales et monétaires entre nations européennes refont surface dès la défaite nazie et les dirigeants américains craignent qu'une isolation politique et économique de l'Allemagne ne la pousse vers l'URSS comme cela avait été le cas avec la République de Weimar lors du traité de Rapallo en 1922 après le diktat de Versailles (Hogan, 1989 : 198).

De fait, ces tensions commerciales intraeuropéennes sont une réalité en 1945. La Grande-Bretagne maintient sa politique protectionniste de préférence impériale centrée sur les marchés du Commonwealth. De son côté, la France tente d'élargir son marché intérieur en proposant au Benelux et à l'Italie un accord d'association économique qui porte le nom de Fritalux et qui rejette explicitement l'Allemagne (Cipolla, 1973 : 104). Cependant, les gouvernements du Benelux ne veulent pas exclure l'Allemagne, car le niveau d'interdépendance économique de leurs économies avec l'Allemagne est bien plus important qu'avec la France, notamment en ce qui concerne les machines-outils nécessaires à la modernisation de leur équipement industriel (Milward, 1992 : 154 et Cipolla, 1973 : 58). De plus, certaines industries françaises ne sont guère favorables au projet Fritalux, car elles craignent la concurrence de leurs homologues du Benelux ou de l'Italie, notamment dans la métallurgie, les machines-outils et l'industrie électrique (Lister, 1960 : 193 ; Lynch, 1997 : 16 & Kipping, 2002 : 86). Aucune avancée significative en matière d'intégration européenne n'émerge dans le chaos économique de l'immédiat après-guerre, chaos renforcé par les rivalités des politiques économiques nationalistes des grandes économies européennes et par les intérêts protectionnistes de certaines industries nationales. En 1947, l'Allemagne continue d'être isolée politiquement et économiquement alors que l'Europe occidentale est encore morcelée par le protectionnisme et reste très fragile sur plan économique.

3.2.4 *Le soutien à la libéralisation du commerce international sur le plan multilatéral*

L'administration américaine va prendre le leadership dans les négociations internationales pour éviter la répétition des écueils des politiques protectionnistes des années 1930. Elle impose en 1944, à la conférence de Bretton Woods, un système monétaire stable basé sur l'étalon dollar-or avec la création d'un Fonds Monétaire International qui empêche les dévaluations compétitives unilatérales (voir le chapitre sur l'union monétaire). Entre 1944 et 1947, elle met en place des mécanismes multilatéraux de libéralisation commerciale à travers la création du GATT et l'application multilatérale de la clause de la nation la plus favorisée (voir le chapitre 12 sur la politique commerciale de l'UE) (Barton, 2006 & Benichi, 2008). Sur le plan du système économique multilatéral, qui regroupe à l'époque essentiellement des pays occidentaux, la position hégémonique des États-Unis sur le plan monétaire (réserves d'or disponibles) et commercial leur permet d'imposer une forte orientation en faveur de la libéralisation commerciale pendant près de trois décennies (Barton, 2006). Les économies européennes étant insérées individuellement au sein de ce système commercial et monétaire multilatéral dominé par les États-Unis, le retour à une politique commerciale très protectionniste devient plus compliqué. Le nouveau rapport de force militaire au sein des pays capitalistes à la fin des années 1940 ne permet plus aux deux grandes puissances européennes vaincues, l'Allemagne et l'Italie, d'envisager une politique économique autarcique et basée sur l'expansion militaire. La position hégémonique américaine sur le plan économique, politique et militaire fait des États-Unis le « champion du monde libre » et constitue un facteur décisif de cohésion du camp capitaliste face à l'URSS et au « bloc soviétique » qui limite les tentations protectionnistes en son sein.

3.2.5 *Intégrer économiquement l'espace européen pour marginaliser les partis communistes : « the assembly line vs the communist party line »*

Toutefois, en ce qui concerne l'Europe continentale occidentale, l'administration américaine ne se contente pas des progrès réalisés dans ce nouveau cadre multilatéral en matière de libéralisation commerciale. Elle désire aller beaucoup plus loin dans l'éradication des barrières commerciales intraeuropéennes. Elle est en effet bien consciente du problème que pose la fragmentation économique de l'espace européen aux industries européennes désireuses de passer à la production standardisée à grande échelle de type fordiste à l'instar de leurs concurrentes américaines. Or le gouvernement américain estime que ce passage est indispensable à une stabilisation politique et un affaiblissement du risque révolutionnaire communiste.

Le gouvernement américain ainsi que l'ECA en charge du plan Marshall font un lien explicite entre la problématique de la fragmentation économique de l'Europe, les économies d'échelle et l'influence des partis communistes en Europe occidentale (Hogan, 1989 : 427). Leur cheminement part d'un constat. L'importance du marché intérieur américain a permis aux firmes de passer à la production standardisée à grande échelle et de gagner en productivité au cours de la première moitié du XXe siècle. Ces gains de productivité ont permis des augmentations de salaire. Celles-ci ont permis à une grande partie des salariés américains d'accéder à des biens de consommation durables (électroménagers, télévision, voiture), ce qui a rendu possible la promotion d'un modèle de société capitaliste basé sur la consommation de masse. Selon leur analyse, cette évolution expliquerait la faiblesse de la pénétration des idées communistes aux États-Unis. Pour faire baisser l'influence des partis communistes en Europe occidentale, le gouvernement américain considère donc qu'il est nécessaire de passer à la production à grande échelle qui permettra d'accroître les salaires en Europe et de promouvoir l'*« American way of life »*. Comme le résume Hogan : « L'idée d'une intégration économique européenne, voire d'une union politique, était de plus en plus soutenue à Washington. Un raisonnement soulignait l'importance d'un marché unique intégré qui pourrait générer le même niveau de productivité, et donc le même niveau de vie et de stabi-

lité politique qu'aux États-Unis. Un autre suggérait la création d'institutions supranationales pour la coordination et la politique économique pour aiguiller le processus d'intégration et réconcilier la renaissance de l'Allemagne avec les préoccupations de ses voisins en matière de sécurité et d'économie » (traduction de l'auteur de Hogan, 1989 : 39). Un des administrateurs du plan Marshall, Hoffmann, définira d'ailleurs sa stratégie comme « la mise en avant de la ligne d'assemblage ("*assembly line*") contre la ligne du parti communiste » (Djelic, 1998 : 78).

Les États-Unis n'avaient jusqu'alors jamais défendu de projet spécifiquement européen se contentant du cadre multilatéral dans les questions de diplomatie économique (Brugmans, 1970 : 85). Mais la stratégie « fordiste » basée sur les gains de productivité liés à la production à grande échelle nécessite de s'attaquer au problème de la fragmentation économique de l'Europe. Le gouvernement américain utilise alors son aide financière pour exercer un levier contre les politiques protectionnistes néomercantilistes et favoriser l'intégration économique européenne.

3.2.6 *Réinsérer une Allemagne industrialisée et remilitarisée en Europe occidentale*

La première tâche consistera à faire accepter aux États européens la reconstruction industrielle de l'Allemagne et son insertion dans l'espace économique de l'Europe occidentale sous influence américaine.

Le gouvernement américain, comme plusieurs dirigeants européens de premier plan, considère que si l'Allemagne se réindustrialise et voit ses débouchés commerciaux en Europe occidentale bloqués, il existe un risque sérieux de voir l'Allemagne se rapprocher de l'URSS à l'instar de la situation observée au cours des années 1920 (Hogan, 1989 : 198). Monnet résume d'ailleurs la situation ainsi : « La situation allemande devient rapidement un cancer pour la paix dans un avenir prochain, et pour la France immédiatement […]. Il suffit d'énoncer ces faits pour n'avoir pas besoin d'en décrire en grands détails les conséquences : Allemagne en expansion ; dumping allemand à l'exportation, demande de protection des industries françaises ; arrêt de la libération des échanges ; recréation des cartels d'avant-guerre ; orientation peut-être de l'expansion allemande vers l'Est, prélude aux accords politiques » (Monnet, 1976 : 345-346). Le retour d'une croissance industrielle forte en Allemagne requiert des besoins allemands en énergie tels qu'ils mobilisent l'entièreté des ressources charbonnières de la Ruhr, ne garantissant plus à la France et l'Italie, toutes deux dépendantes des importations de charbon, un approvisionnement énergétique suffisant à l'effort de reconstruction (Monnet, 1976 : 325). Pour les dirigeants américains, le rétablissement des capacités industrielles allemandes autonomes (donc hors du contrôle direct des autorités d'occupation) implique par conséquent une ouverture commerciale et des négociations en termes d'approvisionnement en matières premières avec les autres économies de l'Europe occidentale.

La nécessité de disposer de capacités industrielles militaires en Europe face à l'URSS, ainsi que la situation économique et sociale en Allemagne, rendent l'option Morgenthau de « pastoralisation » de l'Allemagne trop risquée aux yeux de la majorité des cercles dirigeants américains. Il est difficile d'envisager une reconstruction des économies européennes industrielles en Europe en se privant des capacités industrielles les plus importantes et les plus modernes qui se situent en Allemagne.

Les autorités américaines font pression pour faire accepter l'idée d'un renforcement des capacités industrielles allemandes et d'un réarmement allemand. Ce choix nécessite la réhabilitation de hauts cadres de l'appareil d'État et de dirigeants industriels malgré leur profonde implication dans les politiques nazies. Alors que les arrestations des années 1945-1946 touchent des industriels et des financiers de premier plan, dès le changement de stratégie américaine, les autorités d'occupation américaines et anglaises deviennent beaucoup plus laxistes dans la poursuite criminelle des collaborateurs du régime nazi (Badia, 1964 : 256). La réhabilitation des dirigeants industriels est essentielle à la réorganisation économique des trois zones d'occupations non soviétiques de l'Allemagne : « Les occupants chargés de gérer découvrirent que les occupants chargés d'épurer

les gênaient considérablement » (Grosser 1985 : 35). Le général Clay est très explicite : « Nous avons besoin d'hommes qui s'entendent en économie. Si l'on voulait prendre ombrage du fait qu'un homme a gagné beaucoup d'argent pendant les douze années de domination hitlérienne, on exclurait tous les gens qui ont des capacités et de l'expérience » (cité in Badia, 1964 : 255) ou encore avec une certaine dose de cynisme : « Il semble que la loi sur la dénazification a servi à réinstaller le plus grand nombre possible de personnes dans leurs anciens postes, plutôt qu'à punir les coupables » (cité in Badia, 1964 : 256). Des industriels de premier plan comme Krupp von Bohlen continuent à gérer leurs affaires en prison et voient leurs peines fortement atténuées (Krupp est libéré après deux ans et demi pour une condamnation de douze années de prison) (Badia, 1964). La famille Quandt propriétaire de BMW et de la future Varta, dont les unités de production ont massivement eu recours à la main-d'œuvre esclave et qui ont profité directement de la spoliation de biens juifs, n'est pas inquiétée par la justice après 1945 (Versieux, 2007). Certains cadres de la sidérurgie, de la finance et de la chimie impliqués dans les politiques d'extermination nazies ne sont pas inquiétés et gardent leurs fonctions (Hillberg & Jeffreys, 2008). On assiste également à l'utilisation systématique de cadres de la police nazie, de la magistrature et des services de renseignement dans le cadre de la politique anticommuniste de *containment*. La pression américaine contre les officiels américains en charge de l'épuration monte. Des membres du Congrès américain vont jusqu'à accuser des officiers de l'armée américaine chargés de l'épuration antinazie d'être des agents communistes (Jeffreys, 2008 : 318), d'autres comme Rikfin (Mississippi) déclarent : « Ce qui se passe à Nuremberg (les procès) est un scandale… Aujourd'hui, tous les pays s'en lavent les mains et sont sortis de ces saturnales de la persécution. Seule une minorité raciale[3], deux ans et demi après la fin de la guerre, continue à pendre au nom des États-Unis non seulement des soldats allemands, mais aussi des hommes d'affaires » (traduction de l'auteur de Jeffreys, 2008 : 324).

Pour les autres gouvernements européens, l'aide financière constitue un levier pour faire accepter ce principe de reconstruction industrielle de l'Allemagne. Pour empêcher un blocage de la France, des hauts fonctionnaires français comme Jean Monnet et Pierre Uri au bureau du Plan imaginent la création d'un marché commun de l'acier et du charbon avec une autorité supranationale chargée de gérer l'approvisionnement en charbon et la rationalisation des capacités de production, concept porté par le plan Schuman et qui débouchera sur la création de la Communauté du Charbon et de l'Acier (CECA, voir infra). En 1950, les États-Unis ont réussi à imposer à leurs alliés occidentaux le principe d'un État allemand composé des zones d'occupation américaine, anglaise et française et de la nécessité de le laisser se réarmer. Avec le développement de la guerre de Corée qui débute en 1950, les États-Unis posent un « ultimatum » à leurs alliés de l'OTAN sur l'acceptation du réarmement de l'Allemagne (Messenger, 2006 : 42). L'économie allemande dispose d'un embryon d'État souverain, de cadres économiques dirigeants impliqués dans les politiques nazies réhabilitées et des conditions géopolitiques nécessaires à sa réinsertion au sein de la zone d'influence américaine en Europe occidentale. La réinsertion de l'Allemagne en Occident, soutenue par le gouvernement américain, se fait au prix d'un gel de la justice antinazie et d'un oubli qui empêchera l'identification historique précise par l'opinion publique européenne des responsables des crimes nazis parmi les cadres dirigeants allemands.

3.2.7 *Les initiatives américaines visant à soutenir directement l'intégration européenne 1949-1951*

L'aide financière américaine du plan Marshall et l'influence de Washington facilitent la création de l'Union européenne des Paiements (UEP) en 1950 (Ellwood, 1992 : 160). L'UEP est un système de clearing monétaire entre les États membres de l'OECE. Ce système remplace les règlements bilatéraux qui existaient entre 1945 et 1950 et qui engendraient une concurrence entre pays européens pour l'acquisition de réserves en dollar, générant ainsi la réaction néomercantiliste décrite précédemment. En effet, les règlements bilatéraux antérieurs à l'UEP nécessitaient des sorties de dollars immédiates à une époque de pénurie de réserves de dollars en

3 *sic* : le membre du congrès parle des Américains d'origine juive au sein de l'équipe des procureurs et des enquêteurs.

Europe. L'UEP est un système de quotes-parts en dollar. Il constitue une réserve qui permet de transférer des dollars des pays européens dont la balance commerciale est excédentaire vers ceux dont la balance est déficitaire. Ce système permet une plus grande flexibilité, car il allonge la durée des ajustements de la balance commerciale. Plusieurs pays tels l'Allemagne, l'Autriche ou la Grèce sont régulièrement en déficit, menaçant la stabilité du système, mais l'intervention financière américaine, qui comble les quotes-parts de ces pays, permet d'assurer la pérennité de l'UEP (Kindleberger, 1986 : 518 & Eichengreen, 2007 : 277). Ce système de clearing facilite ainsi la reprise du commerce intraeuropéen et réduit de manière substantielle les obstacles monétaires et le protectionnisme au sein de l'Europe occidentale (Milward, 1992 : 357). Certains considèrent même que son impact a été plus important que celui de la CECA (Gillingham, 2006 : 58).

En 1948, les autorités américaines chargées de la reconstruction européenne constatent la fragilité des économies européennes et leur incapacité à résorber leur déficit commercial vis-à-vis des États-Unis (Hogan, 1989 : 208). Le gouvernement américain adopte une approche encore plus volontariste pour pousser les opinions publiques et les milieux industriels européens à supporter l'intégration économique et politique de l'Europe occidentale. L'ECA insiste sur la nécessité de réaliser un grand marché européen pour pouvoir bénéficier des économies d'échelle liées aux nouvelles méthodes de production fordistes américaines (Milward, 92, 124). L'ECA rappelle que le projet américain pour l'Europe vise à mieux l'intégrer : « L'essence d'une telle intégration serait la formation d'un grand marché unique (“*single market*”) au sein duquel on éradiquerait les restrictions quantitatives sur les mouvements des biens ; les barrières monétaires aux flux financiers ; et enfin tous les tarifs douaniers » (cité in Ellwood, 1992 : 159).

Pour faciliter la diffusion des méthodes de production fordistes en Europe, le gouvernement américain autorise des transferts de technologie industrielle. Il organise des formations et des visites d'entreprises américaines produisant à grande échelle pour des managers européens (Lynch, 1997 : 58 & Wonoroff, 1994 : 503). Ces transferts de technologie et de *know-how* liés à la production standardisée à grande échelle auront des effets importants en matière de croissance européenne (Crafts, 2011 : 310).

Le gouvernement américain soutient aussi l'idée de l'intégration européenne sur le plan politique avec la création de *l'American Committee on United Europe* (ACUE) financé et en partie dirigé par la CIA (Denord, 2009 : 23). L'ACUE contribue à plus de la moitié des financements du Mouvement Européen, ce groupe politique en faveur de l'intégration européenne dont font partie Winston Churchill, Léon Blum, Alcide De Gasperi ou Paul-Henri Spaak (Denord, 2009 : 23). Comme le rappelle en 1948 le futur dirigeant de la CIA, Allen Dulles, dans un document présentant le Plan Marshall : « Il ne s'agit pas d'une entreprise philanthropique (mais) de la seule voie pacifique aujourd'hui accessible qui puisse répondre au communisme. Les États-Unis sont le seul pays en dehors de l'Europe qui puisse réellement aider les États européens en une union qui serait un rempart défensif contre l'avancée du communisme. (L'idée des) États-Unis de l'Europe n'est pas un simple projet de rêveur » (cité in Berend, 2008 : 192). Des membres du Congrès américain font le tour des capitales européennes pour promouvoir le fédéralisme européen. L'OTAN, qui est créée en 1949, soutient explicitement l'intégration économique de l'Europe de l'Ouest (Hogan, 1989 : 424).

3.3 LES RÉACTIONS DES ÉTATS EUROPÉENS AUX INITIATIVES AMÉRICAINES

Malgré des déclarations de Churchill en faveur de la création des États-Unis d'Europe, les gouvernements britanniques successifs se montrent résolument opposés aux initiatives en faveur de l'intégration européenne, affaiblissant l'OECE et tentant de faire capoter l'UEP. L'euroscepticisme britannique s'explique par plusieurs facteurs. Tout d'abord, les dirigeants britanniques veulent poursuivre leur stratégie qui vise à privilégier les liens commerciaux avec le Commonwealth et ne veulent pas d'un gouvernement fédéral ou même d'une simple

politique commerciale supranationale européenne (Milward, 1992 : 407). Au regard du chaos économique dans lequel se trouve l'Europe continentale à la fin des années 1940, Londres ne table pas sur des marchés européens intéressants pour les industriels britanniques (Camps, 1964 : 4). De plus, la finance londonienne désire retrouver un rôle de place financière mondiale indépendante de toute contrainte supranationale européenne (Milward, 1992 : 392). Il faut encore ajouter un facteur politique : les gouvernements d'Europe continentale sont majoritairement à droite, alors que le Labour Party poursuit une politique sociale (système beveridgien de « *welfare state* », création d'une large couverture médicale avec la mise en place du *National Health Service*) et des politiques de nationalisation d'inspiration socialiste. Le Labour Party craint qu'une Europe intégrée se fasse par un nivellement vers le bas de sa couverture sociale (Denord, 2009 : 20 & Brugmans, 1970 : 149). Cette attitude hostile à l'intégration économique européenne et à toute forme d'institution supranationale européenne se poursuit jusqu'à la ratification du Traité de Rome.

Le gouvernement français, quant à lui, tente de combler son retard technologique par rapport à l'Allemagne et se lance dans un vaste programme de modernisation de son industrie dès 1946. Les hauts fonctionnaires français ne croient pas à la possibilité d'empêcher à long terme la reconstruction des capacités industrielles et militaires allemandes (Gillingham, 2006), mais ils tentent de ralentir ce processus et entretemps de renforcer les capacités industrielles françaises. Ainsi, le gouvernement français ralentit le processus d'unification des zones d'occupation non soviétiques soutenu par les États-Unis et tente d'obtenir un contrôle international des ressources en charbon de l'Allemagne. L'industrie française reste très protectionniste et maintient ses cartels défensifs. De plus, un rapprochement avec l'ancien ennemi est difficile à justifier auprès d'une population française qui sort de quatre années de privations et de répression imposées par les forces d'occupation nazie, d'autant que la perspective nationaliste de l'analyse du conflit domine à travers l'ensemble du spectre politique français (même jusqu'à un certain degré au sein du Parti Communiste Français) qui assimile l'Allemagne au nazisme. Un projet d'intégration politique et économique européen qui intégrerait l'Allemagne ne dispose donc que de peu de relais internes en France dans l'immédiat après-guerre.

Les dirigeants politiques et les grands industriels allemands des zones occupées occidentales ne disposent pas de marge de manœuvre. Leur territoire est divisé et occupé par des forces étrangères et ils craignent l'influence de l'URSS (Buhrer, 1995 : 94 & Milward, 1992 : 329). Le futur chancelier allemand Adenauer estime que le projet américain d'intégration européenne est la voie la plus aisée pour éviter que le gouvernement français ne s'oppose à la création d'un État souverain en Allemagne occidentale et à sa reconstruction industrielle. Il est prêt à faire des concessions économiques substantielles à la France pour obtenir l'aval du gouvernement français (Buhrer, 1995 : 88 & Lister, 1960 : 8). Le gouvernement italien se trouve dans une situation similaire caractérisée par une souveraineté limitée et une forte dépendance vis-à-vis des États-Unis. Le gouvernement de De Gasperi soutient sans réserve les initiatives américaines en faveur de l'intégration européenne (Andréani, 2009). Les gouvernements des Pays-Bas, de la Belgique et du Luxembourg sont très favorables à l'intégration européenne vu les petites tailles de leurs marchés intérieurs respectifs et le besoin de stabiliser l'accès aux marchés des grandes économies voisines. En 1948, ils ont déjà réalisé entre eux, le Benelux, une union économique qui comprend une union douanière et la liberté de circulation des biens, services et personnes (De Vries, 1958). Ils soutiennent donc le principe d'une union économique et douanière. Quant aux pays scandinaves, ils sont hostiles à la création d'institutions supranationales européennes (Dinan, 2005). La Suède et la Finlande veulent maintenir leur neutralité et le projet américain les forcerait à se positionner dans le camp occidental (Kent, 2008 : 241 & Fontaine, 1965 : 414). En outre, les économies nordiques restent très dépendantes de la Grande-Bretagne sur le plan commercial (Mitchell, 1998 & Kent, 2008 : 247). La Suède développe également un modèle social-démocrate de *welfare state* ou *folkhemmet* et la majorité de la population suédoise craint un nivellement social vers le bas en cas d'intégration à l'Europe (Lindgren, 2003 : 26). Ces éléments sont autant de facteurs qui peuvent expliquer la réticence scandinave au projet d'intégration européenne défendu par les États-Unis.

Les petits pays du Benelux n'ont toutefois pas de leviers politiques suffisants pour constituer à eux seuls une force motrice capable de faire aboutir le projet américain. Ils le facilitent néanmoins, car ils signifient clairement à la France qu'ils veulent inclure l'Allemagne dans ce processus d'intégration, et ce du fait du grand degré d'interdépendance économique entre les économies du Benelux et l'économie voisine d'outre-Rhin (Milward, 1992 : 152). Au total, face au rejet britannique, c'est l'axe franco-allemand qui reste la clef du lancement du processus. C'est le projet de la CECA qui va le construire en 1950.

3.4 LA CECA

3.4.1 *Les origines*

La pression américaine en faveur de la création d'un état autonome en Allemagne de l'Ouest, de sa réinsertion dans l'économie européenne occidentale et de sa reconstruction industrielle pose un véritable problème aux industries lourdes françaises, notamment à la sidérurgie. La France reste dépendante de l'extérieur et notamment des réserves allemandes dans les zones occupées en ce qui concerne l'approvisionnement en charbon (Lister, 1960 : 30). Ses unités de production sont caractérisées par un niveau d'obsolescence bien plus élevé que leurs homologues allemandes. De plus, la cartellisation des maîtres des forges français a permis le maintien de trop petites unités de production, incapables d'utiliser les nouvelles technologies de production à grande échelle. Le lobby des maîtres des forges français pousse le gouvernement à adopter des stratégies protectionnistes et pèse contre les projets français visant à élargir le marché national par des accords comme celui de Fritalux. La stratégie du gouvernement français en 1945 a été d'empêcher la reconstruction industrielle allemande pour tenter de la remplacer comme première puissance industrielle continentale (Kipping, 2002 : 55). Le gouvernement français joue la carte de la menace communiste auprès de Washington pour obtenir des aides afin de moderniser la sidérurgie française et de la renforcer face à l'Allemagne (Djelic, 1998 : 75). Toutefois, l'opposition des États-Unis et d'autres pays européens comme le Benelux à l'exclusion et au blocage de la reconstruction industrielle allemande rend la position française insoutenable.

Face à la résurgence de la concurrence allemande, Monnet craint alors que la France ne revienne vers le protectionnisme pour protéger des industries inefficaces du fait de l'absence d'économie d'échelle : « Allemagne en expansion ; dumping allemand à l'exportation ; demande de protection pour les industries françaises, arrêt de la libération des échanges, recréation des cartels d'avant-guerre […] ; France retombée dans l'ornière d'une production limitée et protégée » (Monnet, 1976 : 346). Effectivement en 1949, on constate une forte surcapacité de production dans le secteur sidérurgique qui tente d'organiser un cartel européen comme lors de l'entre-deux-guerres (Kipping, 2002 : 145).

C'est alors qu'avec le soutien américain, Monnet met en avant son plan visant à instituer un marché commun pour le charbon et l'acier. Ces deux biens constituent la pierre angulaire de la reconstruction en Europe, le charbon restant la première source d'énergie en Europe jusqu'aux années 1960 et l'acier étant un produit de base pour les machines-outils, les véhicules et la construction. Monnet utilise l'aide financière américaine pour continuer de moderniser et accélérer la concentration de l'industrie métallurgique française (Lynch, 1997 : 59). L'aide américaine permet de financer la construction de deux laminoirs ultramodernes caractérisés par une technologie américaine de trains continus à large bande (Lynch, 1997 : 62). Entre 1948 et 1950, l'État français impose des fusions qui réduisent le nombre de producteurs d'acier de 177 à 12, générant ainsi des grandes firmes comme Usinor et Sollac (Djelic, 1998 : 138 & Lynch, 1997 : 62). L'accroissement de compétitivité de la sidérurgie française permet de mieux résister au choc de la concurrence allemande et de réduire les pressions protectionnistes en France. L'ECA et le département d'État américain soutiennent l'effort de modernisation français dirigé par Monnet, car celui-ci dispose pleinement de leur confiance (voir encadré 3.1). Les officiels américains savent que Monnet est convaincu de la nécessité de rationaliser les

capacités de production à un niveau supranational européen pour permettre de passer à la production standardisée à grande d'échelle. Son plan n'est donc pas un simple renforcement des capacités de production françaises, mais il vise à supprimer une série d'obstacles qui entravent la circulation intraeuropéenne des deux biens stratégiques que constituent le charbon et l'acier.

ENCADRÉ 3.1

Jean Monnet : un homme clef proche de Washington

Jean Monnet est issu d'une famille de négociants de Cognac. Il arrête ses études à 16 ans pour se lancer dans l'activité familiale de la vente d'alcool à l'international. Son expérience de négociant international et ses contacts familiaux avec le monde politique lui permettent au début de la Première Guerre mondiale d'être nommé dans la branche londonienne des services de ravitaillement civil de la France dirigés par l'armée française. En travaillant sur la question du ravitaillement, il est convaincu de la nécessité de grouper et de planifier les achats français et britanniques pour obtenir de meilleurs prix. Déjà Monnet marque une nette préférence pour la planification et la coopération entre États : « Même lorsqu'il devint évident que la guerre serait longue, on ne se mit pas ouvertement en mesure de passer de l'économie de marché à une forme d'organisation plus rationnelle. C'est la nécessité qui imposa ici et là des interventions, des contrôles et la prise en charge par les États d'activités privées. Cette nécessité, j'étais bien décidé à la saisir chaque fois qu'elle se présenterait dans le domaine où l'on m'avait affecté » (Monnet, 1976 : 59). Lors de ce travail de gestion multinationale de l'approvisionnement, il se rend compte également de la puissance des lobbies nationaux privés et de leur hostilité à des projets de coopération économique entre États (Monnet, 1976 : 81).

Après la guerre, Monnet fait un bref passage à la Société des Nations comme vice-président des affaires économiques et démissionne en 1922 en constatant l'impuissance de cette dernière institution (Gillingham, 2003 : 19). Il entame alors au cours de l'entre-deux-guerres une carrière internationale qui l'amène notamment aux États-Unis et en Chine. Il entre dans la finance en rejoignant la banque d'investissement américaine Blair & Co dont il devient le vice-président de la filiale française. Il y gère des opérations de prêts internationaux et développe des liens avec les cabinets d'avocats, des milieux d'affaire de Wall Street et d'autres acteurs de la finance internationale comme la Banque Lazard (Monnet, 1976 : 121 & Denord, 2009 : 33). Il y renforce sa relation avec le riche et influent avocat John Foster Dulles, qui deviendra sénateur et ensuite secrétaire d'État du président Eisenhower à partir de 1953 (Milward, 1992 : 334).

Au cours de la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement Roosevelt le recrute pour son expérience de la Première Guerre mondiale dans la gestion de l'économie de guerre. Il est un des responsables du British Lend-Lease (programme de livraison de matériel militaire des États-Unis à la Grande-Bretagne à partir de 1940). Ce passage à l'administration de l'économie de guerre américaine lui permet de créer des contacts avec les plus hauts niveaux de l'administration américaine et de gagner la confiance de l'exécutif américain (Djelic, 1998 : 96).

Au cours de la Seconde Guerre mondiale, Monnet semble convaincu de la nécessité d'unifier politiquement et économiquement l'Europe comme le souligne Brugmans : « Les pays d'Europe sont trop étroits pour assurer à leurs peuples la prospérité que les conditions modernes rendent possible et par conséquent nécessaire. Il leur faut des marchés plus larges […]. Leur prospérité et les développements sociaux sont impossibles, à moins que les États d'Europe ne se forment en une Fédération ou une "entité européenne" qui en fasse une unité économique commune » (Brugmans, 1970 : 157).

En 1946, Monnet va être nommé par De Gaulle à la direction du Plan de Modernisation et de l'équipement économique français. Proche des officiels américains et convaincu de la supériorité de la production fordiste à grande échelle, Monnet ne croit pas à la possibilité pour la France d'empêcher la réindustrialisation et le réarmement allemand. Il modernise aussi vite que possible la sidérurgie française et prépare son projet d'intégration qui deviendra la CECA. Monnet dispose toujours du soutien d'officiels clefs américains en charge du Plan

Marshall et de la reconstruction en Europe comme John McCloy ou David Bruce (Gillingham, 2006 : 67). Ses liens avec la famille Dulles sont également importants, car en plus de la montée en puissance politique au sein du parti républicain de John Foster Dulles, son frère Allan Dulles va devenir le deuxième dirigeant de la CIA en 1953. Milward suggère même que la ferveur eurofédéraliste de Monnet serait en partie le fruit de sa rencontre avec Dulles au sortir de la guerre, ce dernier faisant preuve d'une véritable « ferveur religieuse » en faveur de l'intégration européenne (Milward, 1992 : 335-374).

Monnet dispose donc de contacts de haut niveau au sein des deux grands partis américains, des technocrates de l'administration américaine en charge des affaires économiques et du secteur privé. Monnet tient une position clef pour lutter contre les tendances protectionnistes des sidérurgistes français et pour convaincre le gouvernement allemand d'accepter le principe d'une autorité supranationale grâce à ses contacts américains. Son rôle devient moins décisif au cours des années 1950 lorsque l'influence américaine sur le processus d'intégration européenne devient moins déterminante et que les États membres limitent les pouvoirs de la Haute Autorité.

Monnet propose son plan au Premier ministre Pleven et au ministre Schuman au printemps 1950. Schuman et Monnet préviennent le chancelier allemand Adenauer qui accueille la proposition avec enthousiasme. Elle est soutenue par les États-Unis qui sont le meilleur allié des dirigeants politiques de l'Allemagne de l'Ouest dans ce climat d'incertitude économique et politique. De plus, accepter l'initiative française lie la France à un accord supranational qui considère l'Allemagne de l'Ouest comme une nation souveraine à part entière. Cela convient parfaitement à l'objectif des dirigeants allemands de retrouver un statut de nation souveraine ancrée en Europe occidentale. Bien que certains dirigeants industriels ou hommes politiques allemands soient sceptiques ou hostiles par rapport à l'importante capacité d'intervention des institutions de la CECA dans les deux secteurs industriels concernés (voir infra), Adenauer n'a pas de mal à imposer en Allemagne le projet soutenu par l'administration américaine (Gillingham, 2006 : 66 & Dinan, 2005 : 23).

Pour l'Italie qui est également un importateur net de charbon, la CECA pourrait stabiliser ses approvisionnements et comme en Allemagne, l'influence des États-Unis en faveur de l'intégration européenne y est aussi déterminante. En effet, le gouvernement de droite de la démocratie chrétienne d'Alcide De Gasperi a pleinement bénéficié du soutien financier américain via la CIA dans les élections de 1948 pour empêcher une possible victoire de la coalition de gauche dominée par le parti communiste italien (PCI) (Colby, 1978 & Kolko, 1994). Malgré la soumission des dirigeants du PCI à la ligne antirévolutionnaire imposée par Moscou, le gouvernement italien craint la possibilité d'une prise de pouvoir par les militants du PCI et continue de s'appuyer sur les États-Unis. L'État italien laisse impunis des dizaines d'assassinats politiques de militants communistes par la Mafia et des escadrons paramilitaires d'ex-fascistes (Sommier, 2009 : 58 & Mazower, 1999 : 296). Cette soumission à la ligne dictée par Washington est explicite dans une lettre de Quaroni, l'ambassadeur de l'Italie auprès des États-Unis, envoyée à De Gasperi, qui stipule que les Italiens « devaient montrer autant de zèle qu'ils le pourraient en faveur de l'unité européenne puisque c'était le "projet favori" des États-Unis » (Andréani, 2009 : 214).

Le Benelux est composé de petites économies ouvertes très liées à l'Allemagne et à la France. Très dépendants des exportations du fait de la petite taille de leur marché intérieur, les grands groupes industriels du Benelux craignent moins la concurrence étrangère que la fermeture des frontières de leurs grandes économies voisines. Au sein de l'OECE, les gouvernements du Benelux ont fait partie des plus fervents partisans de l'intégration européenne. La CECA est la première étape pour limiter les politiques protectionnistes dont ils pâtissent plus que les grandes économies européennes et à terme construire le marché européen qui garantirait la pérennité de leurs débouchés commerciaux.

Mais en plus des oppositions qui peuvent provenir de l'étranger, Monnet et ses partisans doivent neutraliser le lobby protectionniste des producteurs d'acier nationaux ; les forces politiques nationalistes (notam-

ment des courants au sein du MRP gaulliste) et le parti communiste hostile au Plan Marshall et au Plan Monnet-Schuman qui visent notamment à permettre à l'Allemagne de développer ses capacités industrielles militaires contre l'URSS. Malgré le fait que la CECA devrait garantir aux sidérurgistes un accès au charbon de la Ruhr, Monnet et Schuman craignent les réflexes protectionnistes des Maîtres des Forges (Djelic, 1998 : 153). Pour renforcer leur position face aux producteurs d'aciers français, Monnet et Schuman s'appuient sur les industries françaises utilisatrices d'aciers qui voient d'un œil favorable une intégration du marché de l'acier dans la plus grande partie de l'Europe occidentale, intégration dont les gains d'efficacité et la concurrence accrue qui en découleraient devraient faire baisser les prix (Kipping, 2002 : 187). Pour contenir l'opposition nationale et la prendre par surprise, Monnet et Schuman poursuivent en secret leurs négociations internationales jusqu'au dernier moment où ils rendent publique la proposition faite à l'Allemagne en mai 1950 (Brugmans, 1970 : 165). Les maîtres des forges ne sont pas consultés, et même certains ministres ne reçoivent que des informations parcellaires. Pour contrer toute velléité protectionniste, les défenseurs du Plan Monet-Schuman vont agiter la menace d'une prétendue invasion soviétique. Ainsi, André Philipp, ministre de l'Économie dans plusieurs gouvernements français, prend la défense du Plan Schuman à l'Assemblée nationale : « Les attaques contre votre projet, Monsieur le Ministre, déclenchées par certains, se rapprochent vraiment un peu trop de ce que j'ai entendu dire à Genève : la Russie attend un moment où les pays d'Europe, par leurs contradictions et leurs luttes intestines, se seront affaiblis, se seront effondrés, pour devenir une proie facile, pour tomber l'un après l'autre comme un fruit mûr entre les mains de celui qui attend le moment de mettre la main sur notre malheureux continent. Seule aujourd'hui l'union fédérée de l'Europe peut nous permettre de combler ce vide dont la nature a horreur et qui attirerait les tanks soviétiques. Seule la réunion de nos forces sur le plan économique nous permettra de faire l'effort militaire que le gouvernement songe à nous demander » (cité in Rieben, 1954 : 323). La guerre de Corée qui débute juste après la déclaration de Schuman va renforcer cet argument pour soutenir la CECA et sera décisive pour emporter la décision des gouvernements concernés (Eichengreen, 2007 : 168).

3.4.2 *Les institutions et le fonctionnement de la CECA*

L'innovation principale est le caractère supranational de certaines institutions de la CECA. La tentative de créer un gouvernement fédéral européen dans le cadre de l'OECE a avorté malgré le soutien américain. Mais la rationalisation des capacités de production de l'acier doit se faire au niveau européen si l'on veut atteindre la taille minimale optimale. En l'absence de gouvernement fédéral, un organe supranational chargé d'effectuer cette rationalisation est un *second best*. La supranationalité n'a rien de surprenant, elle correspond à la forme institutionnelle la plus adéquate pour faciliter en Europe le passage à la production à grande échelle standardisée à l'américaine. Monnet a pensé les institutions de la CECA comme le technocrate qui a connu l'expérience de la planification étatique aux cours des deux conflits mondiaux (voir encadré 3.1). La CECA dispose sur le papier d'une Haute Autorité aux compétences très étendues.

Dans la proposition initiale de Monnet et dans le traité de Paris ratifié par les six pays fondateurs (Allemagne, France, Italie, Benelux), la Haute Autorité dispose des outils nécessaires à la rationalisation des capacités de production de l'acier et du charbon des six États membres. Elle peut contrôler les fusions, interdire les cartels, contrôler les prix et les quantités produites de charbon et d'acier (Lister, 1960 : 126 & Gillingham, 2003 : 22). Elle peut même vérifier s'il existe d'éventuelles discriminations à l'encontre des producteurs d'un État membre quant à l'accès aux réseaux de transport des autres États membres, et ce afin de garantir une véritable libre circulation du charbon et de l'acier au sein des six États membres (Meade, 1962 : 341). De plus, Monet offre la garantie à ses alliés américains que la CECA n'est pas une nouvelle forme de cartel européen comme lors de l'entre-deux-guerres, car elle prévoit un dispositif antitrust européen analogue à celui des États-Unis (Djelic, 1998 : 152 & Lister, 1960 : 125). La Haute Autorité peut même imposer une harmonisation des salaires vers le haut pour éviter les risques de « dumping social », à savoir éviter que les industries du charbon et de l'acier de certains États membres ne tentent de gagner en compétitivité au détriment de leurs concurrents

des autres États membres en rognant sur les salaires et les conditions de travail. La crainte est de voir des pays aux bas salaires et au droit social moins développés (à l'époque l'Italie et l'Allemagne) prendre des parts de marché aux producteurs français et à ceux des autres États à plus hauts salaires.

En plus de la Haute Autorité, trois autres institutions sont mises en place. Un Conseil Spécial des Ministres formé par les représentants des États membres visant à synchroniser les politiques des États membres dans ces deux secteurs (Rieben, 1954 : 333). Une Assemblée Commune composée de parlementaires pour donner une légitimité démocratique, mais disposant *de facto* de très peu de pouvoir hormis celui de déposer une motion de censure (avec deux tiers des voix) qui pousse les neuf membres de la Haute Autorité à renoncer à leurs fonctions, mais qui ne sera jamais utilisée. Il existe enfin une cour de justice pour l'interprétation et l'application du Traité de la CECA (Rieben, 1954 : 334).

Entre la déclaration initiale de Schuman en mai 1950 et l'établissement définitif de la Haute Autorité au Luxembourg en 1952, on va assister à une dilution de ses capacités de régulation par les États membres qui défendent les intérêts particuliers de leurs producteurs nationaux (Gillingham, 2006). Les entreprises privées sont hostiles au dirigisme étatique planificateur désiré par Monnet pour opérer une rationalisation technocratique des capacités de production au niveau des six États membres (Brugmans, 1970 : 165 ; Kipping, 2002 : 186 & Wonoroff, 1994 : 519). Elles relayent donc leur opposition aux gouvernements des États membres, ce qui explique pourquoi le Conseil Spécial des Ministres limite fortement les capacités coercitives de la Haute Autorité. Dans les faits, la Haute Autorité n'arrive ni à assurer une harmonisation du niveau des salaires par le haut ; ni à contrôler les prix, ni à démanteler certains cartels nationaux implicites soutenus par certains États membres ou certaines barrières techniques au commerce entre les six États membres. Très rapidement, les politiques économiques et les mesures protectionnistes nationales de chaque État membre réduisent considérablement le pouvoir supranational de la CECA (Gillingham, 2006 : 75).

3.4.3 *Les effets de la CECA sur l'intégration européenne*

Les effets de la CECA sur le développement économique ne font pas l'objet d'un consensus entre les différents analystes de la construction économique européenne. Il est généralement admis que la CECA ne fut au mieux qu'une réussite incomplète sur le plan économique. L'affaiblissement de la Haute Autorité par le Conseil, les protectionnismes nationaux et le maintien de certains cartels implicites ont empêché de finaliser la rationalisation des capacités de production au niveau des six États membres et des cartels organisés au niveau européen (Boltho, 2011 : 280). Le commerce intra-CECA pour le charbon et l'acier n'a pas progressé de manière spectaculaire suite à la suppression des tarifs (Lister, 1960 : 345 & Boltho, 2011 : 279). Toutefois, les débuts de rationalisation permettent de réduire les coûts de production comme en témoigne la baisse des prix du charbon et de l'acier que l'on observe au long des années cinquante (Lynch, 1997 : 56). Landes y perçoit la preuve indirecte d'une meilleure allocation des ressources de la sidérurgie au sein de la CECA (Landes, 1975 : 507). Ce relatif succès encourage les six gouvernements à approfondir le processus d'intégration, d'autant que l'opposition de nombreux secteurs industriels se fait moins forte au fur et à mesure que les capacités d'intervention de la Haute Autorité comme institution publique supranationale dans un cadre de planification étatique sont très réduites dans les faits (Kipping, 2002 : 187). Entre la création de la CECA et la ratification du Traité de Rome, des fédérations européennes voient le jour pour plusieurs secteurs industriels et pour l'industrie en général pour se préparer à l'avènement du marché commun (Buhrer, 1995 : 97).

L'expérience de la CECA montre également les limites de l'approche technocratique adoptée par Monnet en essayant d'imposer une solution supranationale sans « *constituency* » nationale. Cette approche n'a pu réussir que grâce au soutien financier et diplomatique américain qui est très impliqué dans le projet de Monnet-Schuman. Ce soutien américain bénéficie d'un effet de levier très important du fait de la guerre froide et des besoins financiers des États européens au moment de la reconstruction de l'immédiat après-guerre. Mais rapidement les intérêts des grands groupes industriels nationaux des différents États membres pèsent de tout leur poids

dans le processus de mise en place du rapport de force des institutions de la CECA, renforçant le Conseil et appuyant les États membres dans la défense de leurs intérêts face à la Haute Autorité. Les compétences de planification et de régulation supranationales de la Haute Autorité sont donc réduites à la portion congrue et le processus de décision technocratique supranational est remplacé par un marchandage entre les États membres selon les intérêts de leurs grands groupes industriels nationaux. La CECA ne sera pas cet embryon d'un État fédéral européen et restera un lieu d'arbitrage entre certaines économies de l'Europe occidentale gravitant autour de l'axe franco-allemand. En cela la CECA préfigure le fonctionnement des futures institutions du Traité de Rome après 1957.

www.lienmini.fr/figure01

Malgré l'échec en 1954 de la Communauté Européenne de Défense (dont l'objectif est la création d'une armée supranationale européenne) qui met en évidence les fortes résistances à un projet d'Europe fédérale, le processus visant à approfondir l'intégration économique entre les six États membres se poursuit assez facilement avec la Conférence de Messine et le rapport Spaak pour déboucher sur la ratification en 1957 à Rome des traités créant la Communauté Économique Européenne (CEE) et la Communauté Européenne de l'Énergie Atomique (Euratom) (Voir figure en ligne via le QR Code ci-contre).

ENCADRÉ 3.2

La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier

- Ratifiée en 1952 par l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas ;
- Suppression des droits de douane pour le charbon et l'acier provenant des États membres ;
- Création d'un tarif extérieur commun entre les États membres pour le charbon et l'acier;
- Création de quatre institutions supranationales : la Haute Autorité, le Conseil Spécial des Ministres, la Cour de Justice, l'Assemblée Commune ;
- Mécanisme de contrôle des prix du charbon et de l'acier par la Haute Autorité ;
- Dispositif antitrust et contrôle des fusions par la Haute Autorité ;
- Mécanismes de règlement juridique des conflits entre États membres par une Cour de justice supranationale.

BIBLIOGRAPHIE

ANDRÉANI, Jacques : « L'Italie entre l'Europe et l'Amérique » in LAZAR, Marc : « L'Italie contemporaine », CERI, Fayard, Paris, 2009.

ASHBEE, Edward : « The US Economy Today », Manchester University Press, Manchester, 2010.

BAIROCH, Paul : « Victoires et déboires », volume III, Gallimard, Paris, 1997.

BÉNASSY-QUÉRÉ, Agnès, COEURÉ, Benoît, JACQUET, Pierre & PISANI-FERRY, Jean : « Politique Économique », De Boeck, Bruxelles, 2004.

BENICHI, Regis : « Histoire de la Mondialisation », Vuibert, Paris, 2008.

BEREND, Ivan T. : « Histoire économique de l'Europe au XXe siècle », De Boeck, Bruxelles, 2008.

BEREND, Ivan T. : « Central and Eastern Europe : Detour from the periphery to the periphery », Cambridge University Press, 1996.

BROUE, Pierre : « Histoire de l'Internationale communiste : 1919-1943 », Fayard, Paris, 1997.

BRUGMANS, Henri : « L'idée européenne 1920-1970 », De Tempel, Bruges, 1970.

BOLTHO, Andrea & EICHENGREEN, Barry : « The economic impact of European integration » in BROADBERRY, Stephen & O' ROURKE, Kevin : « The Cambridge Economic History of Modern Europe » Cambridge University Press, 2011.

BULLOCK, Alan : « Hitler and Stalin : parallel lives », Fontana, London, 1993.

BUHRER, Werner : « German Industry and the European Integration in the 50s » in WURM, Clemens : « Western Europe and Germany : The Beginnings of European Integration 1945-1960 », Berg, Oxford, 1995.

BUYST, Erik & FRANASCEK, « Piotr : Sectoral development 1914-1945 » in BROADBERRY, Stephen & O' ROURKE, Kevin : « The Cambridge Economic History of Modern Europe », Cambridge University Press, 2011.

CHALIAND, Gerard & RAGEAU, Jean-Pierre : « Atlas politique du xxe siècle », Seuil, Paris 1988.

CIPOLLA, Carlo M. : « The Emergence of Industrial Societies », in « The Fontana Economic History of Europe », Volume VI, Fontana, London, 1973.

CLOGG, Richard : « A Concise History of Greece », Cambridge University Press, Cambridge, 2008.

COLBY, William : « 30 ans de CIA » Presses de la Renaissance, Poitiers, 1978.

CRAFTS, Nicholas & TONOLIO, Gianni : « Economic Growth in Europe since 1945 », Cambridge University Press, 2000.

CRAFTS, Nicholas & TONIOLO, Gianni : « Aggregate growth 1950-2005 » in BROADBERRY, Stephen & O'ROURKE, Kevin : « The Cambridge Economic History of Modern Europe », Cambridge University Press, 2011.

DENORD, François & SCHWARTZ, Antoine : « L'Europe sociale n'aura pas lieu », Éditions Raisons d'agir, Paris, 2009.

DINAN, Desmond : « Ever Closer Union : An Introduction to European Integration », Palgrave Mc Millan, 2005.

DJELIC, Marie-Laure : « Exporting the American Model : The Postwar Transformation of European Business », Oxford University Press, 1998.

DUBOFF, Richard : « Accumulation and Power : an Economic History of the United States », Sharpe, Armonk, New York, 1989.

EICHENGREEN, Barry : « The European Economy since 1945 », Princeton University Press, 2007.

ELLWOOD, David W. : « Rebuilding Europe : Western Europe, America and Postwar Reconstruction », Longman, New York, 1992.

FAURI, Francesca : « Free but protected : Italy the Liberalisation of Foreign Trade in the 1950s » in GRIFFITH, Richard T : « Explorations in OEEC History », OECD, Paris, 1997.

FONTAINE, André : « Histoire de la Guerre Froide », Tome I & II, Seuil Histoire, Paris, 1965.

GIERSCH, Herbert, PAQUE, Karl-Heinz & SCHMIEDING, Holger : « The Fading Miracle : Four Decades of Market Economy in Germany », Cambridge University Press, 1992.

GILLINGHAM, John « The German Problem and European Integration » in DINAN, Desmond : « Origins and Evolution of the European Union », Oxford University Press, 2006, pp. 31-54.

GILLINGHAM, John : « European Integration 1950-2003 : Superstate or New Market Economy ? », Cambridge University Press, 2003.

GOTOVITCH, José, DELWIT, Pascal & DE WAELE, Jean-Michel : « L'Europe des communistes », Éditions Complexe, Bruxelles, 1992.

GROSSER, Alfred : « L'Allemagne en Occident », Fayard, Paris, 1985.

HALIMI, Serge : « Le Grand Bond en arrière : Comment l'ordre libéral s'est imposé au monde », Fayard, Paris, 2004.

HARRISON, Mark : « The Economics of World War II », Cambridge University Press, 2000.

HELLEINER, Eric : « States and the Reemergence of Global Finance : From Bretton Woods to the 1990s », Cornell University Press, Ithaca, 1995.

HILBERG, Raul : « La destruction des Juifs d'Europe », Folio, Paris, 1985.

HOGAN, Michael J. : « The Marshall Plan : America, Britain and the Reconstruction of Western Europe, 1947-1952 », Cambridge University Press, 1989.

JEFFREYS, Diarmuid : « Hell's Cartel : IG Farben and the Making of Hitler's War Machine », Bloomsbury, London, 2008.

JONES, Maldwyn : « The Limits of Liberty : American History », Oxford University Press, Oxford, 1995.

JULIEN, Claude : « L'Empire Américain », Grasset, Paris, 1968.

KINDLEBERGER, Charles : « Histoire financière de l'Europe Occidentale », Économica, Paris, 1986.

KIPPING, Matthias : « La France et les origines de l'Union européenne 1944-1952 : intégration économique et compétitivité internationale », Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, Ministère de l'Économie, Paris, 2002.

KOLKO, Gabriel : « A Century of War : Politics, Conflict and Society Since 1914 », The New Press, New York, 1994.

LANDES, David : « The Unbound Prometheus : Technological Change and Industrial Development in Western Europe from 1750 to the Present », Cambridge University Press, 1969.

LISTER, Louis : « Europe's Coal and Steel Community : An Experiment in Economic Union », 20th century Fund, New York, 1960.

LYNCH, Frances : « France and the International Economy from Vichy to the Treaty of Rome », Routledge, London, 1997.

MADISON, Angus : « L'Économie Mondiale 1820-1992 : Analyse et Statistiques », OCDE, Paris, 1995.

MAZOWER, Mark « Dark Continent. Europe's Twentieth Century », Penguin Books, London, 1999.

MEADE, J.E., LIESER, H.H. & WELLS, S.J. : « Case Studies in European Economic Union : The Mechanics of Integration », Oxford University Press, London, 1962.

MESSENGER, David : « The Cold War and European Integration » in DINAN, Desmond : « Origins and Evolution of the European Union », Oxford University Press, 2006, pp. 31-54.

MILWARD, Allan S. : « The European Rescue of the Nation-State », Routledge, London, 1992.

MITCHELL, Brian R : « International Historical Statistics : Europe 1750-1988 », third edition, Mc Millan, Basingstoke, 1992.

MONNET, Jean : « Mémoires », Fayard, Paris, 1976.

NAGELS, Jacques : « Du Socialisme Perverti au Capitalisme Sauvage », Éditions de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 1991.

OCDE : « Histoire », http://www.oecd.org/fr/apropos/histoire/ 2012 (consulté le 7 août 2012).

OLIVI, Bino : « L'Europe difficile histoire politique de la Communauté européenne: histoire politique de la construction europeenne », Folio histoire, Paris, 1998.

PITMAN, Paul M. : « The French Crisis and the Dissolution of the European Payments Union 1956-1958 » in GRIFFITH, Richard T. : « Explorations in OEEC History », OECD, Paris, 1997.

RIEBEN, Henri : « Des Ententes de maîtres de forges au Plan Schuman », Publications du Centre de Recherches Européennes, Lausanne, 1954.

SCHRÖTER, Harm. G. : « The German Question, the Unification of Europe, the European Market Strategies of Germany's Chemical and Electrical Industries, 1900-1992 » in Business History Review, volume 67, number 3, Autumn 1993.

SCHWABE, Klaus : « The United States and European Integration » in WURM, Clemens : « Western Europe and Germany : the beginnings of European Integration 1945-1960 », Berg, Oxford, 1995.

SHAXSON, Nicholas : « Treasure Islands », Vintage, London, 2012.

SNOWDON, Brian, VANE, Howard & WYNARCZYK, Peter : « A modern guide to macroeconomics », Edward Elgar, Cheltenham, 1995.

SOMMIER, Isabelle : « D'une crise sociale à l'autre. Des années 1940-1950 aux "années de plomb" » in LAZAR, Marc : « L'Italie contemporaine », CERI, Fayard, Paris, 2009.

TOINET, Marie-France : « La Chasse aux Sorcières : le McCarthysme 1947-1952 », Éditions Complexe, Bruxelles, 1984.

VANDERWEE, Herman : « Histoire Économique Mondiale : 1945-1990 », Academia Duculot, Paris, 1990.

VERSIEUX, Nathalie : « BMW : la famille Quandt rattrapée par son passé nazi » in *Libération*, 22 novembre 2007, Paris, 2007.

WESTWOOD, John N. : « Endurance & Endeavour : Russian History 1812-1992 », Oxford University Press, Oxford, 1993.

WONOROFF, Denis : « Histoire de l'industrie en France du XVIe siècle à nos jours », Seuil, Paris, 1994.

WURM, Clemens : « Western Europe and Germany : The Beginnings of European Integration, 1945-1960 », Berg Publishers, Oxford, 1995.

CHAPITRE 4

DU MARCHÉ COMMUN À L'UNION MONÉTAIRE 1958-1999

4.1 Les débuts du Marché Commun **74**

4.2 De l'eurosclérose à l'accélération de l'intégration européenne **82**

4.3 Les avancées de l'intégration européenne au cours des années 1980-1990 **92**

4.4 La grande vague de fusions européennes (1986-2002) **97**

4.5 Les conséquences de l'intensification de la concurrence intracommunautaire et de la rationalisation des capacités de production suite à l'avènement du marché unique et à la vague de fusions de 1986-2002 **98**

4.6 Les effets macroéconomiques du renforcement de l'intégration européenne **99**

4.7 La concentration géographique des centres de commandement économique **101**

4.8 Conclusion **105**

4.1 LES DÉBUTS DU MARCHÉ COMMUN

4.1.1 *Le lancement du Marché Commun en 1958*

Le Traité de Rome qui crée le Marché Commun et la Communauté Économique Européenne (CEE) entre en vigueur en 1958. Il étend le principe de fonctionnement de la CECA à l'ensemble des autres biens.

Les contextes économique et politique ont fort évolué entre la fin des années 1940 et 1958. D'abord, la reconstruction de l'économie européenne est finie et on assiste à une période de croissance exceptionnelle, les Trente Glorieuses ou « Golden Sixties ». Du fait de la reconstruction, de la diffusion des technologies fordistes, des économies d'échelle et de la libéralisation commerciale intraeuropéenne et multilatérale (dans le cadre du GATT), les économies de l'Europe occidentale connaissent un taux de croissance moyen du PIB par habitant de 4,06 % entre 1950 et 1973, soit le triple de la période entre 1870 et 1913 (Craft, 2011 : 299). Le commerce international connaît aussi une progression très importante du fait notamment des baisses des tarifs douaniers dans le cadre du GATT et ensuite du Marché Commun. La reprise des exportations d'économies européennes leur permet d'accumuler des dollars, de mettre fin au problème du dollar gap et rendre à nouveau leurs monnaies convertibles[1]. Deuxièmement, sur le plan géopolitique, la situation semble se stabiliser et les dirigeants politiques des pays d'Europe occidentale craignent moins l'URSS et le risque de prise de pouvoir des partis communistes en Europe occidentale. Avec la mort de Staline, on assiste à un dégel des relations Est-Ouest et à l'évolution vers la doctrine de coexistence pacifique du Parti Communiste d'Union Soviétique (PCUS) qui vise à maintenir un *statu quo* géopolitique et rejette la possibilité de prise de pouvoir par les partis communistes en Europe occidentale. Du fait de la mise en place de systèmes répressifs en Europe orientale (Coup de Prague, écrasement des révoltes à Berlin, de la révolution hongroise en 1956 et du Printemps de Prague en 1968), des révélations de Khrouchtchev au 20e congrès du PCUS de 1956 qui révèle l'étendue des crimes staliniens et de la répression à l'encontre des militants communistes dans les pays de l'OTAN (propagande anticommuniste, épuration dans plusieurs pays de la fonction publique, de l'enseignement, des syndicats), de nombreux partis communistes perdent des adhérents et reculent aux élections (Gotovitch, 1992). Plusieurs partis communistes prennent leurs distances avec l'URSS et/ou évoluent vers une position parlementariste qui rejette la prise du pouvoir par la voie révolutionnaire et la dictature du prolétariat. Des accords économiques se font avec l'URSS et ses pays satellites, dont certains rejoignent le GATT (comme la Pologne ou la Roumanie).

Ces développements économiques et politiques réduisent l'influence des États-Unis en Europe. On assiste progressivement à une autonomisation du processus d'intégration économique européen par rapport à la période de la fin des années 1940 et de la mise en place du plan Marshall. La pression américaine en faveur de l'intégration européenne s'est relâchée avec la baisse des tensions géopolitiques, ce qui laisse plus de marge de manœuvre aux *lobbies* des intérêts économiques nationaux pour limiter le développement des institutions supranationales européennes. La position de l'association des industries allemandes, la *Bundesverband der Deutschen Industrie* (BDI) est marquée par une forte hostilité à l'encontre du dirigisme étatique de Monnet dans le cadre de la CECA (Moravcsik, 1995). Cette opposition à la supra-nationalité des *lobbies* économiques nationaux explique pourquoi les institutions de la Communauté Économique Européenne ne disposent pas des mêmes pouvoirs que la Haute Autorité de la CECA (notamment en matière de contrôle des unités de production et des prix). La doctrine économique néo-classique qui sous-tend le Traité de Rome vise à réduire considérablement le rôle économique de l'État par rapport à la conception de Monnet (qu'il s'agisse des États membres comme des institutions supranationales) et insiste sur la libre circulation intracommunautaire des biens et des facteurs de production.

1 Voir chapitre précédent.

4.1.2 *La poursuite du défi américain dans le Marché Commun*

Au fur et à mesure que le processus d'intégration économique européenne réalisé dans le cadre de la CEE s'émancipe de la tutelle américaine, la CEE devient plus défensive face aux intérêts économiques américains. Sur le plan commercial, les États-Unis craignent la transformation du Marché Commun avec son tarif extérieur commun en une forteresse commerciale européenne. Dans le cadre du GATT, le gouvernement américain impose des baisses de tarifs douaniers lors des rounds de négociations Dillon et Kennedy[2]. L'administration Kennedy tente de promouvoir une zone de libre-échange transatlantique, mais se heurte au protectionnisme de la France (Olivi, 1998 & Camps, 1964).

En effet, comme au cours de la première moitié du XXe siècle, le problème de la concurrence des grandes multinationales américaines continue de se poser pour les industriels européens dont les firmes restent de trop petite taille et sont loin de pouvoir opérer à la taille minimale optimale (Defraigne, 2004). Le classement des 500 plus grandes firmes mondiales en termes de chiffre d'affaires marque une nette domination des grandes firmes américaines qui en comprennent plus de 350 (voir figure en ligne via le QR Code ci-contre). Si l'on fait exception de l'industrie pétrolière et du tabac, tous les autres secteurs d'activité sont dominés par des firmes américaines plus grandes et générant davantage de profit (Defraigne, 2004). En 1958, dans le secteur automobile, un des principaux secteurs porteurs des Trente Glorieuses, les ventes de Renault – la plus grande firme française et une des trois plus grandes firmes européennes de l'automobile – sont dix fois moins élevées que celles de General Motors et ses profits cent fois moins importants (Fortune, 1958 : 116-132).

www.lienmini.fr/figure02

De plus, au moment de la mise en place du Marché Commun, les multinationales américaines sont déjà présentes en Europe occidentale avec leurs nombreuses filiales, certaines depuis le début du XXe siècle. Ces multinationales continuent de renforcer leur présence en Europe occidentale, et cela pour plusieurs raisons : le risque d'instabilité politique qui pouvait effrayer les investisseurs américains s'est considérablement réduit (Wilkins, 1973), l'Europe connaît une croissance exceptionnelle et les économies de la CEE deviennent un des principaux débouchés pour les produits et services américains. De plus, la possibilité d'une élévation du tarif extérieur commun de la CEE peut pousser des multinationales américaines à investir dans leurs filiales de la CEE pour contourner cet obstacle (Hymer, 1976 : 193). Les IDE américains connaissent une croissance fulgurante au cours des dix premières années du Marché Commun. De 96 filiales industrielles de multinationales américaines présentes en Europe occidentale en 1945, on passe à 183 en 1967 (Hymer, 1976 : 210). Certaines multinationales américaines comme IBM, Ford, GM, Union Carbide, Corn Product Company, Monsanto ou encore Standard Oil, qui possèdent plusieurs filiales dans différents pays de l'Europe occidentale, mettent en place une division régionale du travail au sein de leur processus de production, dans la mesure où les obstacles au commerce intra-européen subsistants le permettent (Servan Schreiber, 1967 & Wilkins, 1974). Les IDE américains au sein de la CEE triplent, passant de 5,38 à 16,52 milliards en 1970 (Franko, 1976 : 162). La part des IDE américains à destination de la CEE et du Royaume-Uni passe de 12,6 % en 1950 à 28,8 % en 1972 (Dunning, 1992 : 64).

C'est dans ce contexte que l'on parle de « défi américain » selon l'expression du journaliste français Jean-Jacques Servan-Schreiber qui analyse la pénétration du marché européen par les multinationales américaines (Servan-Schreiber, 1967).

2 Voir le chapitre sur la politique commerciale européenne.

4.1.3 *Les réactions des États membres face au défi américain et à la concurrence internationale dans le Marché Commun*

Lorsque le Marché Commun se négocie entre 1955 et 1957, on observe deux conceptions différentes en matière d'ouverture à la concurrence internationale. Les pays du Benelux et l'Allemagne sont en faveur d'un Marché Commun relativement ouvert au reste du monde, alors que la France et l'Italie souhaitent une protection plus importante pour leurs industries nationales.

Les entreprises industrielles allemandes sont les plus compétitives d'Europe et estiment ne pas avoir besoin d'une protection importante. De plus, en 1958, les autres pays de l'Europe occidentale (îles britanniques, Scandinavie, Autriche, Suisse et péninsule ibérique) constituent des marchés aussi importants pour les exportateurs allemands que la CEE des six. Le gouvernement allemand craint des représailles commerciales de la part des autres pays européens extracommunautaires si le tarif extérieur de la CEE est trop élevé. En réaction à la politique industrielle très active de l'État nazi, la doctrine économique allemande dominante dans les décennies de l'après-guerre est celle de l'*ordoliberalismus* de l'école de Fribourg qui est fondée sur la limitation du rôle de l'État (et donc du protectionnisme) et la nécessité de favoriser la concurrence contre les monopoles (Giersch, 1992 : 30). La BDI comme Ludwig Erhard, le très influent ministre de l'Économie du gouvernement Adenauer, est en faveur d'une forte libéralisation commerciale, non seulement vis-à-vis des partenaires commerciaux européens de l'Allemagne, mais aussi vis-à-vis du reste du monde, notamment des Amériques (Moravcsik, 1995). Pour éviter des réactions protectionnistes que pourrait générer la balance commerciale excédentaire de la République Fédérale Allemande, Erhard décide de procéder à des réductions de tarifs unilatérales. Les tarifs effectifs moyens baissent de moitié entre 1951 et 1957, soit de 19,6 % à 10,6 % (Girsch, 1992 : 111).

Les petites économies du Benelux sont traditionnellement très ouvertes et ne disposent pas de marché intérieur suffisamment grand pour permettre aux firmes nationales d'opérer à la taille optimale. Elles suivent naturellement la position allemande en faveur d'un tarif extérieur commun peu élevé vis-à-vis du reste du monde et d'un Marché Commun très intégré.

La France et l'Italie, elles, ont soutenu activement des politiques industrielles de champions nationaux pendant plusieurs décennies. La taille de leur marché intérieur permet à ces champions de survivre avec l'aide de l'État, mais ils sont moins compétitifs que leurs homologues allemands. Les *lobbies* industriels français et italiens poussent donc leurs États à maintenir un niveau important de protection. Ils sont en faveur d'un tarif extérieur commun élevé pour se protéger de la concurrence américaine et du reste du monde. De plus, la France possède encore des colonies importantes au moment de la négociation du Traité de Rome et veut garantir aux filiales des firmes françaises localisées dans ces colonies un accès au marché de la CEE.

Le résultat sera un compromis entre ces deux positions. Les autorités allemandes arrivent à imposer un tarif extérieur commun bas pour la CEE, ce qui permet de respecter l'article XXIV du GATT et d'éviter des représailles de ses partenaires extracommunautaires[3]. La France et l'Italie réussissent à obtenir des exceptions pour continuer à protéger certains secteurs stratégiques de la concurrence intra- et extracommunautaire. En plus, la France parvient à imposer à ses partenaires allemands et néerlandais un accès préférentiel au marché commun de la CEE pour les produits de ses colonies africaines, ce qui favorise de nombreuses grandes firmes françaises dans le domaine des matières premières et des produits exotiques par rapport à d'autres producteurs situés dans le Commonwealth britannique ou dans les Amériques.

Dans ce Marché Commun nouvellement créé, on n'observe pas de rationalisation des capacités de production décidée à travers un processus étatique au niveau européen qui pourrait créer des champions européens atteignant la taille de leurs concurrents géants américains. Les secteurs privés nationaux sont hostiles à un

3 Voir le chapitre 12 sur la politique commerciale européenne.

dirigisme étatique supranational, car ils ne sont pas certains de l'emprise qu'ils peuvent avoir sur les nouvelles institutions européennes. Théoriquement, en favorisant la libre circulation des marchandises, l'établissement du Marché Commun aurait dû permettre une sélection par la concurrence des firmes les plus compétitives au sein de la CEE. Dans chaque secteur, les firmes les plus efficaces auraient pu éliminer, absorber ou fusionner avec leurs concurrents. De ce processus de sélection par le marché auraient dû émerger des firmes de plus grande taille, se rapprochant ou atteignant la taille minimale optimale à laquelle opèrent leurs concurrents américains. Cependant, en 1958, il existe de nombreux obstacles à cette rationalisation des capacités de production par le marché. Effectivement, les *lobbies* nationaux de tels ou tels secteurs peu compétitifs par rapport à leurs concurrents communautaires font pression auprès de leurs gouvernements pour obtenir la création d'outils de protection qui *de facto* réduisent fortement la portée du Marché Commun. La France et l'Italie craignent la perte de secteurs industriels porteurs comme l'aéronautique, la chimie, les produits électriques, les machines-outils et l'électronique, où les firmes américaines ou allemandes sont plus compétitives. Craignant à terme un accroissement de l'écart technologique, ces deux États membres recourent massivement à des politiques de champions nationaux. Toutefois, il serait erroné de penser que seuls ces deux États membres ont élevé des barrières au commerce intracommunautaire. Dans d'autres secteurs comme l'énergie atomique, la verrerie, l'aéronautique, l'aluminium, les boissons ou certains produits alimentaires, c'est l'Allemagne qui poursuit une politique de protection de ses entreprises nationales et la Grande-Bretagne adopte un comportement analogue après son accession à la CEE en 1973 (Defraigne, 2004).

4.1.4 *La stratégie des champions nationaux et ses effets sur le Marché Commun*

Au cours des deux premières décennies du Marché Commun, les gouvernements des États membres et les institutions européennes ne peuvent ignorer le problème de la rationalisation des capacités de production au niveau européen et de la supériorité des firmes américaines en matière d'économie d'échelle et d'avance technologique, comme en témoignent de nombreux rapports comme celui de l'OCDE en 1968 ou le « mémorandum Colonna » de la Commission Européenne en 1970 (Edwards, 1982 : 113 & Van Laer, 2007 : 11)[4].

En l'absence de processus de rationalisation dirigé par des institutions supra-nationales européennes et au vu de l'attitude de certains États membres qui ne souhaitent pas laisser jouer pleinement les mécanismes de concurrence de marché, car ils désirent protéger des secteurs qu'ils jugent stratégiques, on assiste à la mise en place de stratégies de rationalisation des capacités de production au niveau national et non au niveau européen. Les gouvernements de plusieurs grands États européens, dont principalement la France, le Royaume-Uni et l'Italie, poursuivent des politiques industrielles ambitieuses visant à soutenir l'émergence de champions nationaux de plus grande taille pour réduire l'écart avec les concurrents américains ou autres. Les politiques des champions nationaux appliquées au cours des premières décennies du Marché Commun ont trois volets principaux : la stratégie de fusions et acquisitions ; le protectionnisme par le biais des barrières techniques au commerce ; et l'aide financière de l'État à travers les subventions, l'octroi préférentiel de marchés publics et les nationalisations.

A. Les fusions et acquisitions

Dans l'objectif d'opérer une rationalisation des capacités de production au niveau national, les gouvernements favorisent les fusions et acquisitions entre les grandes entreprises nationales pour renforcer leurs champions nationaux. Pour cela, les gouvernements doivent fragiliser les mécanismes de cartellisation qui sont un frein à

4 Le rapport sur l'économie européenne de l'OCDE en 1968 est très explicite : « *the size and homogeneity of the US markets, including that portion made possible by government procurement, helps American firms because it facilitates the prediction of market requirements. The European market considered as a whole has a greater potential size […]. However, its present […] diverse political and contrasting social structures result in fragmentation. This fragmentation of the markets has inevitably caused relatively high costs and short production runs and therefore heavy losses for the European Industry* » (Edwards, 1982 : 113).

une accélération des fusions. Ils rendent les cartels illégaux. Au cours des années 1950 et 1960, les différents pays de l'Europe occidentale se sont dotés d'un droit de la concurrence, le plus souvent inspiré du dispositif antitrust des États-Unis. Ce droit de la concurrence est renforcé par le Traité de Rome qui contient également des dispositions qui interdisent les cartels[5]. Ces derniers ne peuvent explicitement avoir une existence juridique. Comme aux États-Unis, la fragilisation des cartels renforce la crainte d'une guerre des prix, ce qui encourage les fusions. Plusieurs gouvernements offrent également des avantages fiscaux aux grandes firmes qui fusionnent (Wonoroff, 1994 : 560). On assiste à des fusions nationales importantes dans l'automobile (Peugeot-Talbot-Simca, British Leyland, Fiat-Lancia, VW-Audi-Auto Union), dans la chimie, les électroménagers et l'électronique (Defraigne, 2003).

Lorsque les incitations à fusionner sont insuffisantes, certains gouvernements font pression auprès des dirigeants d'entreprises ou optent pour la nationalisation des grandes entreprises du secteur pour les fusionner plus aisément. C'est le cas pour l'aéronautique avec la création d'Aérospatiale de France qui provient d'une nationalisation et d'une fusion de plusieurs entreprises privées (Caron, 1979 : 342 & Edwards, 1982 : 112) ou de British Aerospace (Cassis, 1997 : 65). En Italie, l'impulsion de l'État crée des champions nationaux italiens de grande taille comme les holdings publics-privés IRI (banque, sidérurgie, chantiers navals, transports), ENI (pétrole) et EFIM (armement, mécanique) (Monperrus-Veroni, 2009 : 248 & Balcet, 1995 : 55). Il n'existe qu'une poignée de groupes privés italiens de dimension internationale comme Fiat, Olivetti (produits électriques-informatiques), Pirelli (pneumatiques) ou la banque d'investissement Mediobanca (Defraigne, 2003 & Monperrus-Veroni, 2009). Les trois champions nationaux publics IRI, ENI et EFIM constituent de véritables outils de la politique industrielle italienne pour tenter de combler son retard industriel sur le nord de l'Europe. Ainsi l'IRI, un conglomérat industriel étatique géant créé sous Mussolini, finance à lui seul plus d'un cinquième des dépenses en R&D des entreprises italiennes (Montperrus-Veroni 2009 : 248) pendant que l'EFIM est chargée de nombreux projets d'industrialisation dans le sud de l'Italie.

B. Les barrières techniques au commerce comme protection face à la concurrence étrangère, extra- et intra-communautaire

Comme avant la création du Marché Commun, les États membres de la CEE continuent d'assurer à leurs champions nationaux un accès privilégié au marché national. Évidemment, le contexte est très différent de l'entre-deux-guerres. Les engagements multilatéraux pris dans le cadre du GATT et les engagements communautaires du Traité de Rome limitent la capacité des États de jouer sur les barrières tarifaires. Au sein du Marché Commun, les tarifs douaniers baissent de manière progressive dans une période transitoire, jusqu'en 1968 où ils sont entièrement éliminés. Les engagements de libéralisation commerciale pris dans le cadre du GATT imposent également une réduction du tarif extérieur commun de la CEE vis-à-vis du reste du monde.

Les États vont donc plutôt jouer sur des barrières non tarifaires et particulièrement sur les barrières techniques au commerce. Un État membre met en avant des spécifications techniques ou des normes de sécurité officiellement destinées à protéger la santé du consommateur national, mais il s'agit en fait de protectionnisme déguisé. Par exemple, au cours des années 1960, plusieurs producteurs italiens d'électroménagers comme Zanussi arrivent à bénéficier de fortes économies d'échelle en produisant des machines à laver bas de gamme pour les marchés à l'exportation (Owen, 1983 : 127). Ils prennent des parts importantes de marchés au Royaume-Uni (25 % en Allemagne (15 %) et en France (7 %). Le gouvernement français réagit en imposant des règles de sécurité supplémentaires qui permettent de restreindre l'accès des producteurs italiens au marché français (Owen, 1983 : 131). L'érection de ces barrières techniques permet aux firmes françaises de disposer d'un répit pour accélérer les fusions au sein du secteur des électroménagers et ainsi bénéficier de plus importantes économies d'échelle, et aussi pour se différencier des produits bas de gamme italiens (Owen, 1983 : 158).

5 Voir le chapitre 8 sur la politique de la concurrence.

En effet, pour passer l'obstacle que constituent des barrières techniques au commerce, une firme d'un pays A désireuse d'exporter sur le marché national du pays B ainsi protégé est obligée de modifier son processus de production pour se soumettre à la norme technique du pays B. Ces modifications accroissent ses coûts de production et rendent les produits de l'entreprise exportatrice du pays A moins compétitifs. De telles barrières peuvent bouleverser les stratégies d'expansion des entreprises et générer de coûteuses accumulations de stocks. Mais même si l'entreprise modifie son processus de production pour se conformer à la norme technique du pays importateur, ses produits doivent passer par une longue procédure de certification qui peut durer jusqu'à 3 ans. Cette situation perdure jusqu'aux années 1980 (Aujean, 1992 : 51). Ce délai de certification raccourcit la période pendant laquelle la propriété intellectuelle de la firme exportatrice est protégée par les lois, permettant aux firmes nationales de copier plus rapidement les produits concurrents de la firme exportatrice (Aujean, 1992 : 51). De plus, la procédure est souvent à la charge financière de l'entreprise exportatrice. Ces barrières techniques au commerce continuent de fragmenter fortement le Marché Commun au cours des deux premières décennies de son existence.

C. Les marchés publics, les subventions et les entreprises d'État

L'attribution des marchés publics peut être un autre outil visant à garantir aux champions nationaux d'un État membre un accès exclusif ou privilégié à une partie du marché national. Ils constituent une partie substantielle du PIB de la CEE, qui dépasse les 15 % du PIB au milieu des années 1980 (Aujean, 1992 : 53). On constate que la plupart des contrats publics sont attribués à des firmes nationales et, pour le reste, on les attribue à des firmes extracommunautaires. À peine 2 % des marchés publics sont obtenus par des entreprises étrangères de la CEE (Piggott, 1993 : 198). En fait, dans les secteurs où il existe des champions nationaux, l'État membre leur attribue le marché public et, dans ceux où il n'y en a pas (des produits de haute technologie comme les gros ordinateurs, l'équipement militaire de pointe), il n'a d'autres choix que de se fournir à l'extérieur, mais la solidarité communautaire ne joue pas de manière significative et les grandes multinationales américaines en sont les principales bénéficiaires (Aujean, 1992 : 59). Ces marchés publics sont déterminants dans plusieurs secteurs stratégiques où l'État est en situation de monopsone[6] (matériel militaire, construction des infrastructures de transport, d'énergie et *utilities*) ou reste un des principaux demandeurs (tels les véhicules de transport aérien ou ferroviaire, les grands chantiers de construction, les médicaments des hôpitaux publics, les gros ordinateurs) (Pigott, 1993 et Defraigne, 2003).

Les États subventionnent généreusement leurs champions nationaux à travers des déductions fiscales, du soutien à la recherche, des crédits aux exportations et des gonflements des marges bénéficiaires pour certains marchés publics. Les nombreuses entreprises nationalisées permettent à l'État de subventionner des champions nationaux qui seraient probablement éliminés par la concurrence internationale sans l'aide de l'État. Ces subventions empêchent la concurrence dite « pure » de s'exercer pleinement sur ces marchés. Une firme d'un pays A peut juger téméraire de se lancer dans une stratégie de pénétration du marché d'un pays B, car il est certain que les champions nationaux du pays B bénéficient de subventions de l'État du pays B. Les éventuels avantages en coûts de production de l'exportateur du pays A peuvent être rognés par les subventions d'État octroyées à un ou plusieurs champions nationaux du pays B qui les mettent à niveau. Les articles 90, 92 et 93 du Traité de Rome interdisent en théorie ces aides d'États si elles génèrent des distorsions au niveau de la concurrence intracommunautaire. Toutefois, force est de constater que la Commission n'arrive presque jamais à faire appliquer ces dispositions du Traité au cours des trente premières années du Traité de Rome. En effet, les États membres peuvent recourir à de nombreuses exceptions prévues dans le Traité au nom de la souveraineté et de la sécurité nationale et poursuivent ainsi une stratégie de défense passive et de contournement très efficace face aux requêtes de la Commission (Pelkmans, 1984 : 256).

6 Il est l'unique consommateur sur ce marché.

4.1.5 *L'hétérogénéité des préférences des consommateurs européens, une cause supplémentaire de fragmentation du Marché Commun*

Indépendamment des politiques de champions nationaux et de leurs effets directs sur la fragmentation économique de la CEE, force est de constater que les consommateurs des différents États membres ont des préférences beaucoup plus hétérogènes que le consommateur américain. Si le consommateur du Massachusetts ne consomme pas exactement les mêmes biens que celui de Louisiane ou de Californie, les différences entre un consommateur italien, britannique ou danois sont encore plus importantes. Surtout que le consommateur américain a subi plus d'un siècle de standardisation de ses préférences à travers des stratégies marketing au niveau de l'ensemble des États-Unis (télévisions, radios et journaux nationaux). Les différences linguistiques et culturelles ou relatives aux unités de mesure sont plus importantes au sein de la CEE. Cette plus grande hétérogénéité européenne donne un avantage aux firmes américaines quant au degré de standardisation de la production (Defraigne, 2003 : 487 ; Prais, 1981 : 126).

4.1.6 *La rationalisation inachevée des capacités de production dans le Marché Commun*

Ces politiques des champions nationaux empêchent donc la rationalisation des capacités de production au sein de la CEE au cours des années 1960-1970. L'élargissement de 1973 qui fait rejoindre le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark ne modifie pas la donne, la Grande-Bretagne ayant des préoccupations similaires à la France ou l'Italie du fait du déclin relatif de l'industrie britannique après la Deuxième Guerre mondiale (Camps, 1966 & Hannah, 1977).

Cependant, au sein de chacun des États membres, la politique des champions nationaux et la fragilisation des cartels réussissent à accroître la concentration industrielle dans de nombreux secteurs et la taille des grandes entreprises. Elle réduit ainsi l'écart avec les firmes américaines au cours des années 1970 (Defraigne, 2004). Cette croissance exceptionnelle combinée à l'accélération de la concentration industrielle mène à une forte progression de la production des entreprises qui leur permet d'atteindre des économies d'échelle. Dans quelques rares secteurs, surtout ceux où les commandes publiques ne constituent pas une partie importante du marché comme les électroménagers, on observe même des fusions transnationales et intracommunautaires, donc un début de rationalisation des capacités de production au niveau européen par les mécanismes du marché. Ces développements permettent à certaines grandes firmes européennes de maîtriser si bien les méthodes de production standardisées à grande échelle et les avoirs intangibles en matière de gestion internationale qu'elles sont capables d'ouvrir des filiales aux États-Unis et de concurrencer les géantes américaines. On assiste, au début des années 1970, à des vagues d'IDE européens à destination des États-Unis, notamment dans la chimie, les machines électriques, la métallurgie et les produits pharmaceutiques (Franko, 1976 : 166). Le stock d'IDE originaire de la CEE investi aux États-Unis progresse rapidement, passant de 1,35 à 4,03 milliards de dollars entre 1959 et 1972 (Dunning, 1992 : 68).

Ces succès de certains champions nationaux européens peuvent donner l'impression de la « soutenabilité » à moyen terme du *statu quo* en matière d'intégration économique européenne. Au début des années 1970, le Marché Commun est loin d'atteindre un degré d'intégration économique similaire à celui des États-Unis du fait des politiques industrielles nationales qui viennent d'être décrites. Cependant, cela n'empêche pas les grandes firmes européennes et les économies de la CEE de connaître une croissance sans précédent.

Malgré ces progrès, dans les secteurs stratégiques des nouvelles technologies pour lesquels les coûts fixes et les coûts de recherche sont particulièrement élevés, on constate encore un écart technologique substantiel entre les grandes firmes américaines et leurs concurrentes européennes. Le secteur de l'informatique est significatif à cet égard (voir encadré 4.1).

ENCADRÉ 4.1

Le retard européen et les tentatives de coopération dans le secteur informatique

Au cours des années 1960, l'industrie informatique est en pleine expansion en Europe. Elle est très largement dominée par la firme américaine IBM qui contrôle autour de 60 % de parts de marché en Europe, suivie par Honeywell avec 10 % contre 9 % pour ICT (futur ICL, Royaume-Uni), 7 % pour Bull (France), 2 % pour Olivetti (Italie) (Schreiber, 1967 : 68 & Swann, 1967 : 24)

L'effort de R&D de la firme américaine est en grande partie financé par les commandes militaires (Delapierre, 1981 : 277 & Griset, 2006 : 291). Les firmes françaises et anglaises sont également soutenues par les commandes publiques (Griset, 2006). Toutefois, ces dépenses restent plus faibles qu'aux États-Unis et les firmes américaines bénéficient de plus importants effets d'apprentissage (Cox, 1995 : 312).

Face à la concurrence américaine, certains gouvernements abandonnent l'informatique aux géantes américaines IBM, General Electric et Honeywell : c'est le cas de l'Italie avec la branche informatique Olivetti (Delapierre, 1981 : 267). Les autres États plus avancés sur le plan technologique encouragent des fusions pour créer des champions nationaux : c'est le cas du britannique ICL qui provient de la fusion d'ICT et d'English Electric Computers réalisée sous la houlette du ministre travailliste Tony Benn. Mise en difficulté par la concurrence internationale, la première firme informatique française Bull est reprise par General Electric malgré les tentatives du gouvernement de garder un contrôle français sur l'entreprise (Caron, 1979 : 342 & Jublin, 1976 : 27). C'est le refus du gouvernement américain de permettre à la France d'acquérir un ordinateur américain « Control Data » de grande capacité, nécessaire au développement de son programme nucléaire militaire, qui pousse la France à se lancer dans la création d'un champion national pour le secteur de l'informatique. Le gouvernement crée en 1966 la Compagnie Internationale pour l'Informatique, qui regroupe les pôles informatiques de Schneider, de Thomson et de la Compagnie Générale d'Électricité (Wonoroff, 1994 : 558). L'État allemand, de son côté, soutient Telefunken et Siemens (Delapierre, 1981 : 279). Mais ces champions nationaux n'ont pas les ressources nécessaires pour concurrencer les géantes américaines et plusieurs tentatives d'alliance européenne voient le jour, dont la plus aboutie est UNIDATA, un joint-venture *lancé par la CII, Siemens et le producteur néerlandais Philips. Cependant, UNIDATA n'est pas le fruit d'une véritable fusion et reste une simple coopération* ad hoc. *Les processus de production des trois firmes ne sont pas intégrés et rationalisés, chacun gardant le contrôle de ses propres capacités de recherche. En fait, Unidata ressemble plus à un cartel qui se partage différents modèles d'ordinateurs qu'à une véritable fusion. Le gouvernement français refuse de satisfaire les demandes de Siemens et de Philips d'aller plus loin dans la fusion des capacités de production, car il craint que la technologie Siemens, d'origine américaine, ne s'impose au détriment de la française (Caron, 1979 : 343 & Jublin, 1976 : 302). De plus, la CGE française, actionnaire de la CII, est une concurrente de Philips et de Siemens pour de nombreux produits électriques réalisés hors du cadre du* joint-venture. *L'expérience d'UNIDATA se conclut sur un échec en 1975.*

Avant l'échec d'UNIDATA, la Commission aura essayé pendant plusieurs années de mettre en avant une fusion de tous les grands producteurs (UNIDATA, ICL, Nixdorf) pour créer un champion européen qui bénéficierait d'achats publics groupés des neuf États membres (Van Laer 2007 : 13). Mais cette initiative supranationale n'arrive pas à s'imposer.

L'incapacité des États membres de fusionner leurs champions nationaux pour créer un champion européen capable de rivaliser avec IBM pèse lourd sur le développement de l'informatique européenne dans les décennies qui suivent. Les firmes européennes se spécialisent dans des niches complémentaires à la production américaine, mais à intensité technologique moindre (Delapierre, 1981 : 283). La CII est rachetée par Honeywell en 1976 (Jublin, 1976 : 277). Seul Siemens ne s'allie pas avec des firmes américaines, mais avec une autre firme extracommunautaire, le japonais Fujitsu. L'incapacité des États membres de dépasser les intérêts contradictoires de leurs firmes nationales permet aux grandes firmes américaines de continuer à dominer le marché européen de l'informatique pendant des décennies.

4.2 DE L'EUROSCLÉROSE À L'ACCÉLÉRATION DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

4.2.1 *La fin de période de croissance exceptionnelle en Europe : l'eurosclérose 1973-1984*

L'exceptionnelle performance économique européenne des années 1950-1973 s'explique par la conjonction de plusieurs facteurs. Le premier est la relance de la reconstruction d'après-guerre et la modernisation des capacités de production industrielle en Europe, notamment grâce aux transferts de technologies et à l'aide financière dans le cadre du Plan Marshall. Les années 1960 voient en Europe la généralisation des méthodes fordistes de production standardisée à grande échelle. Ce phénomène permet la création d'un cycle qui renforce la croissance : les gains de productivité procurés par les nouvelles techniques permettent d'accroître les salaires sans faire baisser le niveau d'investissement. Les hausses de salaire permettent à une partie croissante du salariat européen d'acquérir des biens de consommation durables. Ce renforcement de la demande des biens de consommation offre aux entreprises de nouvelles possibilités en matière d'économies d'échelle, ce qui génère à son tour des gains de productivité qui peuvent se traduire en accroissement de salaire, et ainsi de suite.

Les progrès technologiques et la hausse de productivité sont des conditions nécessaires à l'accroissement des salaires au cours des années 1950-1970. Elles n'en sont pas pour autant des conditions suffisantes. Il est possible que des gains de productivité ne se traduisent pas par des hausses de salaire, mais, par exemple, par une hausse des profits ou des baisses de prix[7]. C'est également le rapport de force entre la politique et la situation du marché du travail qui détermine la transformation d'une partie importante de ces gains de productivité en augmentation de salaire. Avec la crise des années 1930 et la situation sociale explosive de 1945, les dirigeants politiques américains et européens craignent la montée du communisme et des révoltes ouvrières. Ils soutiennent alors les éléments réformistes dans les organisations syndicales, développent un droit du travail qui reconnaît quelques principes élémentaires de la représentation syndicale et mettent en place des mécanismes de négociations collectives syndicat-patronat pour assurer un partage des gains de productivité un peu plus favorable aux salariés. Les développements institutionnels qui favorisent un partage de la productivité entre le travail et le capital, et que l'on observe après la crise des années 1930 aux États-Unis et après 1945 en Europe, ont été caractérisés par certains auteurs (notamment les écoles de la régulation) comme le « compromis fordiste ». Le faible niveau de chômage (inférieur à 3 % à la fin des années 1960) renforce le rapport de force des salariés face aux employeurs et favorise les actions de revendications salariales quelle que soit la couleur politique du gouvernement en place. Ainsi, en France les accords de Grenelle découlent de la mobilisation étudiante et ouvrière de mai 1968 qui culmine par une grève générale de 10 millions de salariés. Le gouvernement conservateur de droite de de Gaulle et le patronat français – qui craignent une radicalisation du mouvement – se trouvent forcés d'imposer un accroissement de 35 % du salaire minimum (SMIG) et de 10 % des salaires en France (Bernstein, 1992 : 86).

Un deuxième facteur est le rôle de l'État à partir des années 1940, qui stabilise la demande à travers des politiques budgétaires contrecycliques keynésiennes et à travers l'établissement d'un « welfare state » et de la sécurité sociale (Vanderwee, 1990). La part de l'État dans l'économie grimpe considérablement entre les années 1940 et les années 1960 (Berend, 2008 : 216).

Un troisième facteur est la création d'un système multilatéral entre 1944 et 1947, visant à libéraliser le commerce et à limiter les instabilités monétaires, avec de nouvelles institutions : le GATT et le FMI. Malgré le maintien de certaines pratiques protectionnistes, la libéralisation commerciale intracommunautaire (CEE) et

7 Les économies allemandes et américaines, par exemple, connaissent depuis deux décennies des hausses de productivité, alors que le niveau des salaires réels a continué de stagner (voir infra).

multilatérale (GATT) facilite l'expansion du commerce international qui connaît une croissance très rapide. Ce commerce est facteur de croissance et de gains de productivité à travers un accroissement progressif de la spécialisation industrielle. La stabilisation monétaire dans le cadre de taux de change fixe du système de Bretton Woods restreint fortement les dévaluations compétitives. Les contrôles des États sur les mouvements internationaux de capitaux limitent les mouvements spéculatifs déstabilisateurs (Helleiner, 1995).

Pourtant, une fois achevées la reconstruction et la généralisation de techniques de production américaines, les économies européennes connaissent un ralentissement de la croissance et une saturation des marchés qui affaiblissent progressivement le taux de profit du secteur privé en Europe et aux États-Unis et entraînent un fléchissement des investissements productifs (Duménil, 2004). De plus, malgré le ralentissement de la productivité, on continue de voir des hausses de salaire et des hausses de prélèvements des États sur les bénéfices des entreprises privées du fait des développements des attentes sociales de la population (accès à la santé, à l'éducation, pensions). Au début des années 1970, le taux de profit des entreprises européennes s'affaisse. C'est donc dans ce contexte que la hausse brutale des produits pétroliers en 1973 rend encore plus problématique le partage de la valeur ajoutée entre les entreprises privées, les salariés et l'État. La rentabilité du capital et les investissements productifs s'effondrent à partir de 1974 (*European Economy,* 1999). L'Europe plonge dans une longue décennie de ralentissement économique, de baisse de rentabilité du capital, de hausse du chômage et d'inflation (Vanderwee, 1990 & Broadberry, 2011) (Voir figures en ligne via le QR Code ci-contre). Au début de la crise, de nombreux analystes et dirigeants politiques ne prennent pas conscience de ses origines structurelles. Ils pensent faire face à une récession conjoncturelle du cycle d'affaires court qu'il suffit de contrer par de simples politiques budgétaires contrecycliques de relance. Mais ces politiques ne suffisent pas à relancer les investissements productifs vu le faible degré de profitabilité des entreprises. Après plusieurs années de crise, on parle d'« eurosclérose » (*eurosclerosis*) pour souligner les facteurs structurels qui empêchent les économies européennes de renouer avec la forte croissance et le *quasi-plein emploi* des « Golden Sixties ». La crise met en évidence les imperfections du Marché Commun et le coût de la non-complétude de son intégration économique pour les firmes européennes face à la concurrence internationale.

www.lienmini.fr/figure03

4.2.2 *L'intensification de la concurrence internationale*

Une première conséquence de la crise est l'intensification de la concurrence internationale. Avec le ralentissement de la croissance, de nombreux pays tentent d'accroître la demande pour la production nationale via les exportations. Le système de Bretton Woods s'effrite depuis la fin des années 1960 et éclate complètement en 1973[8]. Le dollar s'effondre et l'on craint le retour des dévaluations compétitives à l'instar des années 1930. De plus, les économies européennes doivent faire face à de nouveaux concurrents sur les marchés de produits manufacturés. Le Japon a réussi un rattrapage économique et technologique remarquable depuis les années 1950 et ses grandes multinationales percent en Europe, notamment dans les domaines de l'électronique ou de l'automobile. D'autres nouveaux pays industrialisés à plus faibles salaires, notamment d'Asie orientale, d'Europe orientale ou d'Amérique latine, commencent à maîtriser la production standardisée à grande échelle dans certains secteurs (textile, jouets, montres, électronique, automobile, acier, construction navale). La CEE bénéficie d'un surplus commercial avec les pays en voie de développement (hormis certains exportateurs de pétrole), mais d'un déficit avec les États-Unis et le Japon, témoignant d'une position intermédiaire sur le plan technologique dans la division internationale du travail (Boyer, 1986).

Face à la crise et à l'intensification de la concurrence internationale, les gouvernements européens n'abandonnent pas le système du libre-échange pour retourner dans le protectionnisme *quasi* autarcique des années 1930. Certes, presque tous les États membres et la CEE au niveau supranational recourent à des contingentements de certaines importations (comme les automobiles japonaises), à l'utilisation des clauses de

8 Voir infra le chapitre sur l'intégration monétaire européenne.

sauvegarde prévues par le GATT ou à l'érection de nouvelles barrières techniques au commerce[9], mais ces politiques protectionnistes restent limitées et se situent dans le cadre prévu par le système multilatéral du GATT. Malgré la crise, le mouvement de libéralisation commerciale se poursuit dans le cadre du GATT avec le Tokyo round.

Plusieurs facteurs expliquent ce choix des États européens de refuser le retour à un protectionnisme radical. Il y a certainement la crainte de revenir à la situation catastrophique des années 1930 en cas d'escalade protectionniste incontrôlée entre les États-Unis, l'Europe et le Japon. Les dirigeants de ces pays sont toujours solidaires sur le plan géopolitique face à l'URSS et ses alliés, qui apparaissent plus forts sur le plan économique (peu d'experts tablent dans les années 1970 sur un ralentissement de la croissance soviétique à moyen terme) et politique avec le gain de plusieurs nouveaux pays (Vietnam, Angola, Éthiopie, Mozambique, Guinée Bissau, Nicaragua). À la crainte du renforcement du « bloc soviétique » s'ajoutent les tentatives de gouvernements de pays du tiers-monde de changer les rapports de force au sein de l'économie mondiale et de renforcer leur position face aux pays les plus développés (émergence de nouveaux pays industrialisés comme la Corée du Sud ou le Brésil, demande de l'Algérie en faveur d'un « nouvel ordre économique mondial » aux Nations-Unies en 1974, émergence du groupe des 77 dans le cadre multilatéral, cartel pétrolier de l'OPEP). Face à ces deux menaces, les gouvernements et les grandes entreprises privées des États-Unis, du Japon et de l'Europe réalisent *de facto* une « union sacrée » qui est consacrée par plusieurs initiatives ou forums, dont le groupe Bilderberg et la Commission trilatérale organisée par le milliardaire David Rockfeller, dirigeant de la banque Chase Manhattan et Zbigniew Brzezinski, professeur et conseiller politique de Carter (Gill 1990, Zinn 1995 : 548). De plus, la dépendance technologique et militaire des pays européens et du Japon vis-à-vis des États-Unis (notamment pour les produits informatiques et le matériel militaire de pointe) ainsi que les flux réciproques d'IDE entre les États-Unis, l'Europe et le Japon rendent impensable une confrontation commerciale comme celle que l'on a observée au cours des années 1930.

Le protectionnisme de la CEE reste donc limité. Les firmes européennes doivent s'adapter à cette nouvelle concurrence internationale qui remet en évidence le problème des économies d'échelle des firmes européennes et les obstacles intracommunautaires limitant les possibilités de rationalisation des capacités de production industrielle au niveau européen.

4.2.3 *La détérioration des finances publiques et la concurrence de politiques industrielles de grande ampleur par les États-Unis et le Japon*

La crise a un effet désastreux sur les finances publiques des États européens. Le ralentissement économique fait baisser les recettes fiscales (impôts sur le revenu, sur les sociétés, sur la consommation) alors que les dépenses publiques s'accroissent du fait du chômage et des subventions accordées aux entreprises pour tenter d'enrayer le chômage. Les déficits publics explosent (voir figure en ligne via le QR Code ci-contre). La situation se détériore encore plus lorsque les politiques de lutte contre l'inflation, adoptées par les États-Unis et plusieurs pays européens entre 1979 et 1981, relèvent considérablement les taux d'intérêt internationaux sur les marchés financiers auprès desquels les États empruntent pour couvrir leur déficit.

www.lienmini.fr/figure04

Dans un tel contexte, les subventions accordées dans le cadre des politiques de champions nationaux sont de plus en plus onéreuses pour les gouvernements. Pour de nombreux gouvernements, c'est l'heure des choix difficiles, car il est devenu impossible de soutenir financièrement tous les secteurs d'activité en difficulté, même pour les plus grands États membres. Ainsi, le gouvernement de Margaret Thatcher au Royaume-Uni choisit de ne plus soutenir la plus grande partie des activités du grand

9 Voir le chapitre sur la politique commerciale européenne.

champion national de l'automobile, British-Leyland, qui passe d'une production annuelle de 150 000 véhicules au milieu des années 1960 à moins de 11 000 en 1984 (Hansard, 2012). Il privatise massivement des champions nationaux publics comme British Aerospace, British Telecom, British Gas ou British Petroleum (Lee, 1996). Le gouvernement français de Barre sous Valery Giscard d'Estaing abandonne des champions nationaux comme la CII (rachetée par Honeywell), le groupe Boussac tourné vers le textile, ou des entreprises de construction navale (Curzon-Price, 1981 & Jublin, 1976). Le gouvernement socialiste-communiste de Mauroy sous la présidence Mitterrand nationalise, en 1981, une série de champions nationaux pour les remettre à flot. Mais, dès 1983, il opère le tournant de la rigueur et limite également ses ambitions en matière de politique industrielle de soutien aux champions nationaux (Saunier, 2007).

Les difficultés financières des États européens mettent en évidence les limites de leurs politiques industrielles de soutien à leurs champions nationaux face aux politiques industrielles de leurs deux grands concurrents économiques : le Japon et les États-Unis. De nombreux analystes occidentaux considèrent la politique industrielle de l'État nippon comme un des facteurs essentiels expliquant la réussite extraordinaire de l'expansion internationale des grands groupes multinationaux japonais. On parle alors d'une coordination efficace entre la diplomatie économique de l'État et les stratégies commerciales internationales du secteur privé (Ito, 1996 : 202). L'État fournit des données précises aux entreprises nipponnes pour favoriser les exportations et les implantations de leurs filiales à l'étranger et utilise ses programmes d'aide au développement pour favoriser ses IDE (la bien connue « *window guidance* » nipponne) (Hatch, 1997 : 122 & Lincoln, 1992). Certains auteurs exagèrent même la portée de cette coopération en affirmant l'existence d'une relation totalement fusionnelle entre l'État et les firmes, qui justifierait que l'on considère *de facto* le Japon comme une seule grande multinationale, « Japan Inc ». Quoi qu'il en soit, les moyens substantiels dégagés par l'État nippon pour soutenir ses champions nationaux dans leur pénétration commerciale sur les marchés internationaux semblent très difficilement atteignables par les États membres de la CEE *individuellement.* La même remarque vaut également pour les États-Unis. Après une décennie des années 1970 qui avait vu les dépenses militaires se réduire fortement, l'administration Reagan relance plusieurs grands programmes de défense de haute technologie, dont le célèbre « *Star Wars* » ou « Initiative de Défense Stratégique » (*Strategic Defense Initiative* ou SDI) en 1983 qui vise à développer un bouclier spatial antimissile. Comme les précédents programmes, ceux-ci permettent de soutenir les industries de haute technologie dans le domaine des technologies de l'information, du laser et de l'aérospatiale (Eichengreen, 2007 : 257), mais ils sont d'une ampleur inégalée depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale (Sipri, 2006). Aucun des États européens n'est capable de rivaliser avec les montants mis en avant par l'État fédéral américain. Le gouvernement de Reagan fait participer quelques firmes européennes à ce programme militaire spatial, mais les cantonne à un rôle de sous-traitants (Gillingham, 2003 : 242). Les capacités financières relativement faibles des États européens ne leur permettent plus de rivaliser individuellement avec ces politiques industrielles de grande ampleur. Les limites de la soutenabilité des politiques de champions nationaux par les États membres deviennent de plus en plus manifestes.

4.2.4 *La transformation des méthodes de production : le passage à la production différenciée post-fordiste*

La concurrence des économies émergentes dans les produits manufacturés standardisés bas de gamme pousse les firmes des pays les plus avancés sur le plan technologique à différencier leur production pour éviter de dangereuses pertes de marchés ou une concurrence par les prix qui rognerait sur leur marge bénéficiaire. On assiste alors, entre le milieu des années 1970 et les années 1990, à des transformations au niveau de la production et du marketing pour les grandes firmes d'Europe, des États-Unis et du Japon.

La différenciation peut se faire par une montée en gamme technologique. Ainsi l'industrie automobile introduit des innovations dans ses nouveaux modèles comme des tableaux de bord électroniques, des airbags, des ordinateurs de bord, des systèmes de freinage ABS ou de nouveaux types de moteur. Les électroménagers se voient dotés de mécanismes électroniques de programmation de plus en plus complexes.

La différenciation peut aussi se faire par la multiplication de modèles de produits avec des *designs* originaux ou des variations de goûts. Cette stratégie de prolifération des modèles est suivie dans tous les secteurs de consommation comme le prouvent les montres Swatch (des dizaines de modèles différents par an), le producteur textile Zara ou Coca-Cola (apparition d'une dizaine de produits différenciés tels le *diet, classic, cherry, lime, orange, lemon, vanilla, cafeine free*). Une firme comme VW produisait essentiellement la Golf, la Polo, la Passat et le Van dans les années 1970 alors qu'à la fin des années 1990 sa gamme européenne comprend des dizaines de modèles incluant des 4×4, des petites individuelles, des monospaces et des marques variées comme Audi, Seat, Skoda ou Bugatti. Certaines firmes vont créer des modèles à série limitée comme la Peugeot Roland Garros ou la Renault Twingo Tintin. Dans le secteur des détergents et cosmétiques, on voit une véritable prolifération des modèles au cours des années 1980.

Cette stratégie de prolifération des modèles et de montée en gamme nécessite un accroissement de plusieurs coûts fixes ou de coûts irrécupérables (*sunk costs*)[10]. En effet, il faut augmenter de manière considérable les dépenses en R&D pour concevoir ces innovations et ces nouveaux modèles qui différencient la production de la concurrence des pays émergents. Pour obtenir une chaîne de production capable de prendre en compte les différentes options et variations d'un produit, l'entreprise doit consentir à des dépenses importantes en matière de robotisation et d'informatisation. Ces investissements dans un matériel très pointu et spécifique aux modèles de la firme sont assez spécialisés, ils constituent donc des coûts fixes dont certains sont irrécupérables. Finalement, pour faire connaître ces différenciations, des campagnes de marketing sont nécessaires et les dépenses publicitaires augmentent avec la différenciation. Philip Kotler, une des références en marketing, considère que l'approfondissement de la différenciation des produits qui s'effectue au cours des années 1980 est un changement majeur sur le plan quantitatif et qualitatif en termes de marketing moderne (Kotler, 2010).

La différenciation constitue bien une réaction de défense des firmes des pays avancés face à la concurrence des nouveaux arrivants des pays émergents. Dans chaque secteur où les grandes multinationales européennes, américaines ou japonaises appliquent cette stratégie, on constate donc un accroissement des coûts fixes et des coûts irrécupérables (investissement en R&D, robotisation et informatisation du processus de production, marketing) ce qui constitue une barrière à l'entrée pour les investisseurs potentiels prêts à se lancer dans ces secteurs. Cette barrière est d'autant plus difficile à franchir pour les firmes des pays moins développés, car elles ne disposent pas d'avoirs intangibles en termes de maîtrise technologique et de connaissance en marketing comparables à celles des firmes américaines, japonaises ou européennes de l'Ouest. La production différenciée à grande échelle nécessite donc une élévation des coûts fixes et donc de la taille minimale optimale. De nombreuses études réalisées entre la fin des années 1970 et la fin des années 1980 constatent une élévation importante de la taille minimale optimale dans les industries caractérisées par une production fortement différenciée et on observe également une accélération des fusions et acquisitions dans ces mêmes secteurs (Scherer & Ross, 1990 : 138 ; Aujean, 1992 : 142 ; De Jong, 1977 : 51 ; Davies, 1996 : 113).

www.lienmini.fr/figure05

Certaines études d'économistes comme celles de Geroski et Jacquemin mettent en évidence le dilemme auquel font face les gouvernements des États membres en matière de politique de champions nationaux (voir encadré en ligne via le QR Code ci-contre). Si on permet à une firme nationale d'opérer à la taille minimale optimale, cela requiert un volume de production tellement élevé par rapport à la taille du marché intérieur national que le nombre naturel de firmes se réduit à une poignée de produc-

10 On définit les *sunk costs* comme des coûts que l'entreprise ne peut récupérer même si elle arrête l'activité. Des bâtiments ou certaines machines standards sont des coûts qui peuvent être partiellement récupérés en cas de cessation de l'activité de production par la revente. Cependant, il existe certains investissements qui peuvent difficilement faire l'objet d'une revente comme une machine hyperspécialisée pour la production spécifique d'un bien et pour laquelle il n'existe pas de marché de seconde main ou encore une campagne de publicité pour un produit qui n'a pas fonctionné.

teurs, voire un seul. Mais dans ce cas, le monopoleur ou les oligopoleurs bénéficient d'une rente au détriment des autres consommateurs (qu'il s'agisse des consommateurs finaux ou d'autres industries, dans le dernier cas, cela nuit à la compétitivité internationale de ces dernières qui utilisent ces produits ou services dans leur processus de production). Les champions nationaux risquent alors de se contenter d'un *statu quo*, n'ayant pas besoin d'innover en l'absence d'une réelle concurrence sur leur marché national protégé, et deviennent des « géants industriels endormis » (*sleeping industrial giants*) (Geroski, 1985 : 175). Si l'on veut maintenir une concurrence dans le cadre national, alors les firmes nationales ne peuvent opérer à la taille minimale optimale et ont besoin d'exporter. En d'autres termes, ces études soulignent l'impossibilité pour un État membre de mettre en place une politique de champions nationaux efficace, car soit on subit des monopoles, soit on n'opère pas à la taille minimale optimale sans exporter et la voie de l'exportation est rendue plus difficile par ces politiques protectionnistes de champions nationaux qui fragmentent le Marché Commun par des barrières techniques au commerce et autres obstacles.

4.2.5 *La régionalisation du processus de production*

Un autre développement qui se produit entre les années 1970 et 1990 est l'accélération de l'internationalisation du processus de production. Avec les réductions des coûts de transport et de communication (avions à réaction, containers modernes, densification des réseaux autoroutiers, télex puis informatique), les firmes multinationales peuvent de plus en plus aisément gérer un processus de production dont les différentes tâches sont dispersées sur plusieurs pays différents. L'objectif est de bénéficier des différents avantages à la localisation de chaque pays pour les différentes étapes ou tâches spécifiques d'un processus de production. Certains pays ont développé des *districts* marshalliens spécialisés dans certaines activités, par exemple la R&D automobile et les machines-outils dans le sud de l'Allemagne, l'aéronautique sur l'axe Bordeaux-Toulouse, l'assemblage automobile en Slovaquie, les services financiers de la City londonienne. D'autres pays disposent de réserves de main-d'œuvre bon marché, d'une position géographique clef (zones portuaires de Rotterdam ou d'Anvers) ou encore d'avantages fiscaux (le très faible impôt des sociétés à 12 % en Irlande à partir de 1980, la création de centres de coordination financière pour multinationales en Belgique dans les années 1980 ou l'exemption fiscale liée aux intérêts notionnels dans les années 2000[11]).

Toutefois, cette internationalisation d'un processus de production reste contrainte par plusieurs barrières comme les coûts de transport et les barrières commerciales. Une autre limitation est la nécessité de rester géographiquement proche du consommateur final. En effet, la multiplication des modèles combinée à la croissance plus faible des années 1980 rend les préférences des consommateurs beaucoup plus volatiles. La demande pour un modèle différencié d'une firme peut être radicalement modifiée par l'apparition d'un nouveau modèle dans la même niche du marché et ce risque s'accélère avec la différenciation entre les années 1970 et 1990. Les entreprises ayant adopté une production différenciée à grande échelle sont obligées de réagir vite. Cela nécessite un bon *feed-back* avec le consommateur final et une plus grande flexibilité du processus de production (Oman, 1994 : 91 & Muchielli, 1996 : 13). Piore et Sabel nomment cette transformation « l'évolution vers la spécialisation souple » (Piore 1989). Un processus de production qui serait dispersé géographiquement à travers une zone trop étendue risque d'être trop rigide pour répondre aux exigences du *« just in sequence »* entre les différentes filiales et sous-traitants chargés d'approvisionner les lignes d'assemblage du processus de production (Vandermotten, 2010 : 391).

C'est ainsi que de nombreuses firmes optent pour la création d'un processus de production organisé au niveau de chaque région (Amérique du Nord, Europe, Asie Orientale, Amérique du Sud) plutôt qu'un processus de production unique complètement mondialisé (Vandermotten, 2010 : 390, Dicken, 2007 : 147 & Hatch, 1997 : 23). Ce phénomène couvre plusieurs secteurs lorsqu'on analyse les cas de grandes multinationales aussi diffé-

11 Voir le chapitre 11.

rentes que VW, Aventis Pharma, Danone ou encore Xerox (UNCTAD, 1993 : 124 & Vandermotten, 2010 : 391). Bien sûr, l'organisation spatiale du processus de production varie selon les secteurs d'activité et il n'existe pas de système unique (Dicken 2007 : 147). Cependant, on observe un nombre croissant de multinationales optant pour la régionalisation de processus de production au cours des années 1980-1990 (Oman, 1994 : 18 ; Yvars, 1997 : 216 & UNCTAD, 1993).

Les multinationales qui optent pour la régionalisation du processus de production sont évidemment favorables à tout développement politique et institutionnel qui peut réduire les barrières aux flux économiques intrarégionaux. Ainsi, elles soutiennent la suppression de barrières tarifaires et techniques à l'image des règles limitant la mobilité des IDE et de la main-d'œuvre et elles mettent en avant la nécessité d'améliorer les infrastructures transeuropéennes de transport pour réduire l'obstacle de la distance géographique (Balanya, 2003 : 69 & ERT, 2012). Ces multinationales sont donc en faveur des processus d'intégration régionale à travers le monde qui réduisent ou suppriment de tels obstacles, elles soutiennent l'ALENA (NAFTA)[12], l'ANASE (ASEAN) FTA[13] ou le MERCOSUR[14]. Sur le plan de l'intégration européenne, ces multinationales sont désireuses d'approfondir l'intégration du Marché Commun en supprimant les barrières techniques et les obstacles qui subsistent à la libre circulation des capitaux.

4.2.6 *Une convergence d'intérêts entre les grandes multinationales européennes et la Commission impose l'accélération de l'intégration économique européenne*

Ces différents éléments mettent en évidence les limites des politiques industrielles des champions nationaux. Les plus grandes firmes multinationales veulent une accélération de l'intégration du marché européen. Avec le soutien de la DG III Marché Intérieur et Affaires Industrielles dirigée par le Commissaire Étienne Davignon, 17 dirigeants de multinationales européennes décident de fonder en 1983 la Table Ronde Européenne des Industriels (European Roundtable of Industrialists ou ERT) (Green Cowles, 2007 : 236). L'ERT comprend des firmes de la CEE (notamment Krupp, Unilever, Saint-Gobain, Philips, BT, Cofide-Cir, Total, Fiat, Repsol, ICI, Veba, Solvay, Akzo, Carlsberg, Lyonnaise des Eaux, Danone, Bayer, Pirelli, Bertelsmann, Shell, AB, Siemens), mais aussi des firmes européennes d'États non-membres comme la Suisse (Nestlé ou Ciba-Geigy) ou la Suède (Gyllenhammar, le dirigeant de Volvo, en est un des initiateurs avec Wisse Dekker de Philips et Umberto Agnelli de Fiat) (Balanya, 2003 : 21 & ERT, 2012). Le Commissaire Davignon dispose d'importants contacts avec les grands dirigeants industriels européens et américains de par son appartenance au groupe Bildenberg[15].

À partir de 1984, face à l'approfondissement de la crise du début des années 1980, aux différents phénomènes décrits précédemment (détérioration des finances publiques, intensification de la concurrence internationale et changements des méthodes de production des grandes firmes multinationales), au *lobbying* des plus grands dirigeants industriels et à celui de nombreux technocrates de la Commission, les gouvernements des États membres ne voient plus d'autre issue que la suppression d'une grande partie des nombreuses barrières nationales qui fragmentent le Marché Commun. Le *lobby* de l'ERT et certains documents – dont notamment le plan « Europa 1990 » rédigé par Wisse Dekker, le dirigeant de Philips – sont jugés comme déterminants dans la

12 *North American Free Trade Area* ou Accord de Libre-Échange Nord-Américain entre les États-Unis, le Canada et le Mexique, négocié au début des années 1990 et effectif depuis 1994.

13 *Association of East Asian Nations Free Trade Area*, zone de libre-échange effective depuis 1992 qui comprend dix États d'Asie du Sud Est.

14 *Mercado Común del Sur* ou *Mercado Comum do Sul*, Marché Commun entre le Brésil, l'Argentine, l'Uruguay et le Paraguay mis en place entre 1991 et 1994.

15 Le groupe de Bildenberg, fondé en 1954 dans le contexte de la guerre froide et de la coopération politique transatlantique anticommuniste, est un forum qui réunit des personnalités politiques et des dirigeants des grandes firmes américaines et européennes. Il discute des grandes problématiques économiques et politiques mondiales.

conception du Livre Blanc de Delors et dans l'aboutissement du Marché Unique Européen de 1993 (Green Cowles, 2007 : 238, Moravcsik, 1995 : 356, Dinan, 2005 : 105). L'ERT ne se contente pas d'influencer l'ébauche des propositions de Jacques Delors et Lord Cockfield mais crée des groupes chargés de veiller à la réalisation concrète du projet du Marché Unique de 1993 et donc à la suppression des barrières commerciales intracommunautaires par les différents États membres (Green Cowles, 2007 : 238).

L'ERT constitue un *lobby* particulier qui n'est pas représentatif de l'ensemble des entreprises européennes. Elle est composée uniquement de très grandes entreprises multinationales capables d'adopter des méthodes de production postfordiste différenciée à grande échelle. Ces multinationales se voient comme les futurs champions européens capables de résister à la concurrence internationale et d'être les gagnants d'un processus de renforcement de la concurrence intracommunautaire au sein d'un marché unique européen sans entraves des États membres. Certaines entreprises qui ont un fort ancrage national et qui ont recours aux différents outils protectionnistes de leurs États membres ne sont pas en faveur de l'accélération de l'intégration européenne et de l'instauration d'un marché unique européen. Cependant, les capacités de *lobbying* de l'ERT par rapport aux firmes plus nationales (principalement des PME) sont bien meilleures, aussi bien auprès des États membres qu'auprès de la Commission (Balanya, 2003). Les autorités communautaires comme celles des États membres sont conscientes que les nouvelles technologies (informatique, informatisation des industries des télécommunications, des industries électriques et autres industries de réseaux, bio- et nanotechnologies) ainsi que les nouvelles méthodes de production qui émergent au début des années 1980 nécessitent des investissements que seules des entreprises de très grande taille peuvent réaliser. De leur point de vue, il est nécessaire que des champions européens émergent pour ne pas subir une domination commerciale et technologique américano-nipponne, même si cela se fait au détriment d'entreprises nationales jusqu'alors protégées par les politiques protectionnistes des différents États membres. Cette situation va créer une convergence de points de vue en faveur de l'accélération de l'intégration européenne au cours des années 1980.

4.2.7 *Les positions des États membres face à la nécessité d'accélérer le processus d'intégration européenne*

Le gouvernement allemand est naturellement enclin à cette accélération de l'intégration européenne soutenue par l'ERT et la Commission européenne. Déjà en faveur des doctrines de l'ordolibéralisme depuis des décennies et disposant de multinationales très compétitives dans la plupart des grands secteurs d'activité (tels Siemens pour les produits électriques, les machines-outils et l'*engineering*, BASF et Bayer dans la chimie et le pharmaceutique, VW dans l'automobile ou encore la Deutsche Bank pour les services financiers), il pense que les firmes allemandes gagneront des parts de marché sur un marché commun sans barrières commerciales nationales. Son modèle de croissance après la crise de 1973 est fortement basé sur les exportations, ce qui nécessite l'accès aux marchés européens. La grande majorité des entreprises allemandes sont en faveur du Marché Unique, comme le montre la position de la BDI en faveur du Livre Blanc de Delors (Moravcsik, 1995 : 328). Seuls certains secteurs comme l'aéronautique, l'agroalimentaire et la production d'électricité, qui bénéficient de politiques protectionnistes notamment par le biais de barrières techniques au commerce, sont réticents au projet de Marché Unique (Moravcsik, 1995 : 329). Dans les services, les industries de transport marquent une réticence, mais il s'agit le plus souvent de petits opérateurs organisés en cartels (Moravcsik, 1995 : 329). Globalement, le gouvernement et le patronat allemands sont en faveur de la libéralisation intra-européenne de la Commission et l'ERT.

La position du Royaume-Uni au début des années 1980 marque un tournant radical par rapport aux décennies précédentes[16]. Pour soutenir son industrie, les gouvernements anglais successifs entre 1945 et 1970 se sont lancés activement dans des politiques de champions nationaux et ont créé de grands groupes

16 Pour la position du Royaume-Uni par rapport au processus d'intégration européenne avant les années 1980, se référer au chapitre 11 sur l'élargissement.

nationalisés. Mais à partir du début des années 1970, l'économie britannique connaît des déséquilibres macroéconomiques majeurs (inflation qui dépasse les 20 % faible productivité par rapport aux autres économies européennes, hausse du chômage, déficit de la balance commerciale) qui la mettent sous la pression du FMI et de ses partenaires (Helleiner, 1995 : 125 & Riches, 1992). On passe dès 1976 à une politique d'austérité plus marquée sous le gouvernement travailliste de Callaghan. La victoire des Conservateurs sous la direction de Margaret Thatcher aux élections de 1979 renforce le tournant néolibéral entamé sous Callaghan. Thatcher s'affiche comme une partisane de Friedrich von Hayek et de Milton Friedman, se montrant hostile à l'interventionnisme étatique dans l'économie. Les gouvernements conservateurs changent le rôle de l'État dans l'économie sans pour autant le supprimer. Ils libéralisent le marché du travail en fragilisant les organisations syndicales (passage de nombreuses lois tel l'*employment act* de 1980 et de 1982 et le *Trade Union act* de 1984 rendant plus difficiles les actions de grèves) et la position de négociations des salariés (Riches 1992 : 71). La privatisation des champions nationaux publics est une manière de fragiliser les syndicats et le statut des salariés (8 % sont employés dans des firmes publiques où les syndicats sont très implantés), de tripler le nombre d'actionnaires dans la population (de 7 à 21 %) pour ainsi renforcer le courant politique de droite en faveur de l'actionnariat dans l'opinion et de financer en partie les réductions d'impôts populaires auprès des classes moyennes (Riches, 1992 : 26 & Lee, 1996 : 235).

Depuis la libéralisation financière dans le cadre du développement des marchés des Eurodevises au cours des années 1970, la City a retrouvé un rôle primordial de place financière mondiale (Drucker, 1999 : 26). Le poids des services financiers dans l'économie britannique ne fait que s'accroître, passant de 7 % du PIB en 1975 à 18 % en 1990 et à près de 25 % autour de 2000 (Watson, 2007 : 170) et dépasse celui de l'industrie. Les autres services comme les transports et la communication sont relativement plus importants que dans les autres pays membres (notamment du fait de l'héritage du Commonwealth). Ce nouveau rapport de force entre industries et services financiers se reflète dans le changement d'attitude du gouvernement britannique à propos de l'intégration européenne. Alors que jusqu'à la fin des années 1970, les gouvernements britanniques successifs avaient soutenu des politiques industrielles protectionnistes de champions nationaux et la nationalisation de pans entiers de l'industrie, le gouvernement de Thatcher n'hésite pas à abandonner certaines politiques industrielles de champions nationaux (il laisse s'effondrer British Leyland, le champion nationalisé de l'industrie automobile). Le cabinet de Thatcher accélère la dérégulation financière entamée par les gouvernements précédents pour permettre de transformer la City en place financière la plus importante au monde et rendre certaines firmes britanniques ou filiales britanniques de banques américaines, japonaises ou européennes beaucoup plus compétitives dans les services financiers internationaux. Thatcher privilégie une libéralisation du Marché Commun pour permettre aux grandes multinationales des services, surtout celles du secteur financier, de gagner des parts de marché au sein des différents États membres de la CEE (Thatcher, 1993 : 553). Soutenue par les grandes multinationales britanniques du secteur des services, Thatcher devient un ardent défenseur du Marché Unique (Moravcsik, 1995). Cependant, en nommant des commissaires européens comme Lord Arthur Cockfield ou Sir Leon Brittan, le gouvernement britannique s'assure que l'accélération du processus d'intégration européenne s'oriente dans la voie de la libéralisation et de la dérégulation et non d'un renforcement d'organes de contrôle supranationaux (Gillingham, 2003 & Thatcher, 1993 : 553). Le gouvernement de Thatcher assume l'option d'un abandon de certains secteurs industriels au profit des services. Cela ne veut pas dire que les Conservateurs britanniques abandonnent toute politique industrielle de soutien à des champions nationaux, mais ils concentrent les efforts de l'État dans certains secteurs où son rôle reste primordial, notamment dans l'industrie de défense (avec BAE, Marconi ou Vickers) ou dans l'industrie pharmaceutique avec le NHS[17] (avec GSK et Astrazenaca). De plus, le gouvernement britannique accueille un grand nombre de multinationales américaines (puis japonaises à partir des années 1980 comme Nissan à Sunderland) (Yvars, 1997 : 86). Or ces firmes sont désireuses d'accélérer l'intégration européenne afin de favoriser la régionalisation du processus de production entre leurs différentes filiales du vieux continent.

17 National Health Service, le système de santé publique britannique.

Les petits États membres (Benelux, Irlande, Danemark) sont en faveur de cette accélération de l'intégration européenne. Cela fait plusieurs décennies que la modeste taille de leur marché intérieur et que leurs moyens financiers limités ont réduit leurs ambitions en matière de politique industrielle de champions nationaux. Ces économies sont traditionnellement très ouvertes et sont dépendantes des marchés des grandes économies voisines. Le Luxembourg s'est spécialisé dans les secteurs financiers en se transformant en centre *off-shore* et paradis fiscal et sa position est proche de celle du Royaume-Uni. La Belgique depuis les années 1960 et l'Irlande depuis les années 1980 se sont spécialisées dans l'accueil de multinationales américaines qui veulent bénéficier d'une implantation au sein d'un État membre pour mieux pénétrer le Marché Commun et y régionaliser leur processus de production (Servan-Schreiber, 1967 & Bartlett, 2010 : 540). La part des IDE dans le PIB y est beaucoup plus élevée que pour les autres pays membres. De plus, le renforcement de la CEE est toujours bienvenu auprès des gouvernements belges et luxembourgeois qui accueillent les plus importantes institutions communautaires.

Les gouvernements français et italiens sont ceux qui, jusqu'alors, ont le plus pratiqué la politique de champions nationaux pour assurer la survie de leurs fleurons industriels nationaux face à la concurrence extra- et intracommunautaire. Ils ont donc naturellement le plus de mal à accepter la suppression d'une partie des obstacles qui protègent de nombreux champions jugés peu compétitifs. Le gouvernement socialo-communiste Mauroy de la présidence Mitterrand a commencé par adopter un renforcement du soutien de l'État à l'industrie en nationalisant une série de secteurs stratégiques et en relançant la demande intérieure par des politiques keynésiennes et des accroissements du salaire minimum. Le gouvernement nationalise 36 banques (dont Paribas, Suez, CIC, Crédit du Nord, Crédit commercial de France, Banque Rothschild, Banque Worms) de façon à pouvoir utiliser les dépôts bancaires pour financer les champions nationaux ainsi que quelques grands champions nationaux qui étaient encore sous contrôle privé (Thomson, Saint-Gobain, Rhône-Poulenc, Pechiney-Ugine-Kuhlmann, Sacilor, Usinor) (Gillingham, 2003 : 141). Mais cette politique est de courte durée, car elle se traduit par des déficits publics et un déficit commercial (Saunier, 2007). Si le gouvernement veut poursuivre dans la voie d'une politique industrielle coûteuse, la France doit choisir la voie de la dévaluation et du protectionnisme, ce qui nécessite une rupture avec le gouvernement allemand et un arrêt du processus d'intégration européen. Certains politiciens (dont les ministres successifs de la Recherche et de l'Industrie, Jean-Pierre Chevènement et Laurent Fabius) et industriels français (dont le directeur de Schlumberger, Jean Riboud), qu'on surnomme les « visiteurs du soir », préconisent cette voie auprès de Mitterrand en mars 1983. Mais c'est le camp de l'accélération de l'intégration européenne, soutenu personnellement par les membres français de l'ERT, par le Premier ministre Mauroy et le ministre des Finances et futur Président de la Commission Européenne, Jacques Delors, qui impose son point de vue (Moravcsik, 1995 : 342 & Saunier, 2007 : 128). Les partisans de la rigueur sont convaincus que les très faibles réserves de la Banque de France en 1983 ne permettent pas une politique de relance nationale (Saunier, 2007 : 128). Le gouvernement adopte une politique de rigueur et réduit ses ambitions nationales en matière de politique industrielle. Il rationalise et licencie massivement dans les entreprises publiques, les préparant au renforcement de la concurrence intracommunautaire que va générer la suppression des barrières nationales. Le gouvernement de droite de Jacques Chirac, qui arrive au pouvoir en 1986, commence la privatisation des champions nationaux français ; mais lorsque le Président Mitterrand est réélu en 1988 et dispose à nouveau de la majorité au parlement, il ne remet pas en question cette privatisation (le gouvernement de la gauche plurielle de Lionel Jospin entre 1997 et 2002 privatise plus de firmes publiques que ses prédécesseurs de droite sous Balladur et Juppé). Contrairement aux déclarations de certains dirigeants du PS et du PCF, plus qu'une stratégie de gauche visant à renforcer durablement le rôle de l'État dans l'économie, les nationalisations ont surtout été une stratégie de politique industrielle nationale pour renflouer et rationaliser les champions nationaux face à l'intensification de la concurrence internationale. L'étiquette de gauche de cette politique a pu aider les gouvernements Mauroy et Fabius à obtenir un soutien tacite des directions syndicales à cette politique, malgré le coût élevé en termes d'emploi de ces rationalisations.

La stratégie française de champions nationaux n'a pas pu être poursuivie du fait des forts déséquilibres macroéconomiques qui généraient des tensions accrues entre la France et ses partenaires européens (au risque

de renforcer une coopération germano-britannique qui aurait pu marginaliser la France au sein de la CEE) et du fait du manque de soutien auprès des dirigeants des plus grands groupes industriels français, convaincus de l'inévitabilité de l'accélération de l'intégration économique européenne dans le contexte des années 1980.

Quant à l'Italie, elle confirme son soutien aux champions nationaux et poursuit une stratégie de croissance nécessitant des dévaluations répétées et un fort endettement public (Balcet, 1995 & Gillingham, 2003). Ce n'est qu'au début des années 1990, avec un niveau d'endettement record qui dépasse les 120 % du PIB, que le gouvernement italien réduit sa politique industrielle et s'engage également dans le tournant de la rigueur pour rejoindre l'Union économique et monétaire (Montperrus-Veroni, 2009 : 251). Elle privatise alors les grands champions nationaux publics déficitaires (voir *infra*).

4.3 LES AVANCÉES DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE AU COURS DES ANNÉES 1980-1990

4.3.1 *La création du Marché Unique Européen (European Single Market)*

Le Conseil Européen de Fontainebleau en 1984 mandate un « comité *ad hoc* pour les questions institutionnelles » (dit « Spaak II » ou encore « Dooge », du nom de son président, ancien ministre des Affaires étrangères de l'Irlande) qui rend son rapport en insistant sur la nécessité de mettre en place « un espace économique interne homogène » au niveau de la CEE (Olivi, 1998 : 340 & Dinan, 2005 : 106). Le conseil charge alors le nouveau président de la Commission, Jacques Delors – ancien ministre des Finances de Mitterrand, social-chrétien du PS – et le commissaire européen Lord Cockfield – ancien ministre conservateur et conseiller néo-libéral de Thatcher – de préparer un livre blanc pour transformer le Marché Commun en véritable marché unique. Le livre blanc élaboré sous la direction de Delors et Cockfield prévoit autour de 300 recommandations pour supprimer les obstacles aux quatre grandes libertés de circulation : marchandises, services, capital, main-d'œuvre. Il est adopté en 1985 au sommet européen de Milan. Pour renforcer les arguments en faveur du marché unique, Cockfield commande à l'ancien haut fonctionnaire européen Checcini un rapport sur les « coûts de la non-Europe » qui tente de chiffrer les pertes liées à la segmentation du Marché Commun pour justifier la mise en place du Marché Unique (Aujean, 1992 & Yvars, 1997). Aux prix courants de 1988, ce rapport estime à 200 milliards d'ECU les gains en termes d'efficacité (notamment à travers la baisse des prix engendrée par les économies d'échelle et l'accroissement de la concurrence) que générerait le Marché Unique, soit un accroissement de 4 à 6 % du PIB de la CEE (El Agraa, 2007 : 140).

Ces initiatives en faveur d'un marché européen sans entraves débouchent sur l'Acte Unique en 1987 qui comprend plusieurs volets, notamment un sur la politique extérieure européenne et un sur le marché intérieur. Le volet sur le marché intérieur reprend la plupart des propositions du Livre Blanc de 1985 pour rendre effectif un marché unique européen en 1992. L'Acte Unique prévoit la mise en place d'un marché unique européen visant à assurer les quatre libertés de circulation : marchandises, services, capital, main-d'œuvre. Il prévoit notamment que les décisions du Conseil relatives à la mise en place et au fonctionnement de ce Marché Unique se pendront à la majorité qualifiée et non à l'unanimité. Le Marché Unique deviendra effectif au 1er janvier 1993. En plus des 300 recommandations du Livre Blanc de Delors qui posent les bases du Marché Unique, on assiste à d'autres développements qui réduisent de manière significative les barrières intracommunautaires au cours des années 1980-1990.

4.3.2 *La suppression des contrôles douaniers sur les mouvements de marchandises et de personnes*

Avec l'avènement du Marché Unique, les contrôles frontaliers sont considérablement allégés à partir de 1993. Les contrôles administratifs relatifs au passage de marchandises sont abandonnés et remplacés par un système coordonné au niveau européen et un code douanier commun de l'UE (Dinan, 2005 : 393). C'est un gain de temps appréciable, car en moyenne 50 % des marchandises échangées au sein de la CEE franchissaient au moins deux frontières (Molle, 2001 : 316). Avec la création de l'espace Schengen en 1993, les contrôles automatiques de passeport sont supprimés au sein des États membres ayant signé la Convention de Schengen et les restrictions aux permis de résidence sont supprimées pour permettre la libre circulation des travailleurs.

4.3.3 *La diminution des barrières techniques au commerce intracommunautaire*

Dès la fin des années 1970, les institutions communautaires s'attaquent aux barrières techniques au commerce qui ont jusqu'alors fragmenté le Marché Commun. En 1979, la Cour Européenne de Justice rend l'arrêt Rewe, dit « Cassis de Dijon ». Il s'agit d'une liqueur d'un producteur français qui se voit refuser l'accès au marché allemand par les autorités allemandes sous le prétexte qu'elle ne respecterait pas les normes allemandes relatives aux produits liquoreux. La Cour affirme que si la fabrication et la commercialisation d'un produit respectent la législation nationale du producteur, ce produit doit être admis sur les autres marchés des États membres de la Communauté Européenne dès l'instant où il satisfait aux exigences essentielles de sécurité et de qualité de la législation nationale du producteur. La Commission s'appuie ensuite sur cet arrêt pour faire consacrer de manière décisive le principe de reconnaissance mutuelle des normes nationales des différents États membres (Dinan, 2005). Ce n'est pas encore une harmonisation européenne des normes techniques et sanitaires, mais cela signifie que les États ont moins de marge de manœuvre pour créer des barrières techniques au commerce au sein de la CEE.

La Commission envisage également d'harmoniser les normes techniques nationales des États membres et de créer des normes européennes. Toutefois, le nombre de normes techniques en vigueur dans chaque État membre est tellement important que la Commission renonce à une harmonisation européenne complète et s'appuie plutôt sur le principe de reconnaissance mutuelle pour réduire l'obstacle des barrières techniques au commerce intracommunautaire. La Commission arrive pourtant à développer une harmonisation technique européenne dans certaines nouvelles technologies. On assiste à la création d'institutions européennes qui peuvent émettre des normes techniques européennes s'appliquant à tous les États membres, comme le Centre Européen de Normalisation (CEN), le Centre Européen de Normalisation Électrotechnique (CENELEC), l'Institut Européen de Normalisation des Télécommunications (ETSI) ou l'Agence Européenne des médicaments (Yvars, 1997 : 102 & Dinan, 2005 : 396). Ces normes techniques européennes suppriment les barrières techniques au commerce intracommunautaire, mais en constituent de nouvelles par rapport aux concurrents extracommunautaires (notamment américains et est-asiatiques)[18].

En 1983, la directive européenne 83/189 stipule que les nouvelles normes techniques érigées par un État membre sont soumises au contrôle des autres États membres et de la Commission, qui peuvent contraindre cet État à y renoncer. De nombreux États membres résistent à l'application de cette directive au cours des années 1980, mais ces résistances s'estompent largement au cours des années 1990 (Pelkmans 2001 : 54).

Une dernière avancée majeure contre les barrières techniques est réalisée par la ratification de l'Acte Unique en 1987, qui prévoit que l'unanimité ne soit plus requise pour les décisions du Conseil relatives à l'harmonisation européenne réglementaire et technique. Une simple majorité est désormais suffisante.

18 Voir le chapitre 9 sur la politique industrielle et la politique de recherche.

Au cours des années 1980, ces avancées des institutions et législations européennes réduisent considérablement l'obstacle au commerce intracommunautaire que constituaient les barrières techniques au commerce, mais ne le suppriment pas entièrement.

4.3.4 *Un plus grand contrôle des subventions pour limiter les distorsions de la concurrence intracommunautaire*

Au cours des années 1980, soutenue par certains États membres et par l'ERT, la Commission Européenne impose un contrôle plus rigoureux du respect des articles 90, 92 et 93 du Traité de Rome relatifs aux aides publiques nationales qui créeraient des distorsions au sein de la concurrence intracommunautaire sur le Marché Commun. Il s'agit ainsi de limiter l'usage par un État membre d'un des outils des politiques de champions nationaux qui fragmentent le Marché Commun. Les enquêtes de contrôle sont multipliées par six entre le début des années 1970 et le début des années 1980. Malgré la résistance passive de certains États membres, la Commission met en place progressivement une procédure rigoureuse pour faire contrôler et faire appliquer ses décisions relatives aux aides publiques nationales qui entravent la concurrence intracommunautaire. En 1990, la fonction de contrôle des aides publiques nationales qu'exerce la Commission, supervisée par la Cour de Justice, est officiellement avalisée par le Conseil (Cherot, 1993 : 226). On assiste au niveau européen à une baisse relative de la part des subventions de l'État dans la valeur ajoutée du secteur industriel, passant de 4 % en 1986-1988 à 2 % en 1998 (Pelkmans, 2001 : 242) comme dans le PIB de la CEE pour lequel elle passe de 3 % dans les années 1980 à 0,6 % au milieu des années 2000 (Curzon-Price, 2008 : 31). Curzon-Price considère que le contrôle des aides d'État par la Commission peut être l'explication de cette baisse, mais rappelle que la politique industrielle nationale perd de son attrait aux yeux des États à partir des années 1980 (Curzon-Price, 2008 : 32). Les États qui poursuivent les politiques industrielles de subventions nationales les plus actives au cours des années 1980-1990 sont les États membres du sud de l'Europe et de la périphérie (Grèce, Italie, Portugal, Irlande), mais aussi la Belgique, alors que le Royaume-Uni, le Danemark et l'Allemagne ont beaucoup moins recours aux aides (Buigues, 1993 : 254).

Quoi qu'il en soit, force est de constater que les institutions européennes tentent de limiter la marge des États membres dans l'attribution des aides et des marchés publics. Le Livre Blanc de Delors met au point une procédure harmonisée pour les appels d'offres de commandes publiques afin de les rendre plus transparents et de créer ainsi une véritable concurrence sur les marchés publics qui constituent encore 15 % du PIB européen. L'année précédant l'avènement du Marché Unique, en moyenne seuls 2 % des marchés publics d'un État membre sont octroyés à des firmes étrangères (Dinan, 2005 : 397).

4.3.5 *Les privatisations*

Les années 1980 marquent le début d'une vague de privatisation qui traverse l'Europe et les États-Unis. Les privatisations s'expliquent à la fois par la nécessité d'obtenir des rentrées financières dans un contexte de forte croissance de déficit public, de la doctrine économique dominante en faveur du retrait de l'État dans l'économie et de dégager des débouchés pour les capitaux qui doivent se réinvestir dans une période de croissance ralentie et de surcapacités de production.

C'est le gouvernement britannique de Thatcher qui amorce le mouvement avec la privatisation au début des années 1980 de British Telecom, British Petroleum, British Airways, Jaguar, British Steel, British Aerospace et des *utilities* (eau, gaz, électricité). Il s'agit d'une des trois plus grandes – voire de la plus grande – cessions d'actifs entre le privé et le public de l'histoire du Royaume-Uni (Lee, 1996 : 235). L'Allemagne dispose de peu d'entreprises publiques, mais on assiste à une ouverture plus grande au capital privé dans des firmes comme VEBA, VW, Lufthansa ou Deutsche Post. En France, c'est sous le gouvernement Chirac de droite (RPR-UDF) que débutent les grandes privatisations, mais elles sont poursuivies par les gouvernements

successifs, qu'ils soient RPR-UDF ou socialistes. Les grands champions nationaux publics constitués à partir de 1945 seront ainsi privatisés, tels Saint-Gobain, Matra (futur EADS), Alcatel Alsthom, la Compagnie Générale des Eaux (futur Vivendi), Rhône-Poulenc (futur Aventis), Renault, Pechiney, Elf, Total, France Télécom, Thomson CSF, Thomson multimédia et Air France s'ouvrent aux capitaux privés tout en restant partiellement sous le contrôle de l'État. Les participations privées dépassent les 50 % du capital de la Seita, d'Usinor et d'Aérospatiale (Defraigne, 2004 & The Economist, 1999). Comme la France au début des années 1980, l'Italie restructure ses champions nationaux publics et le gouvernement italien les privatise juste avant l'avènement du Marché Unique. Le contexte politique de l'effondrement de l'URSS et de la transformation du PCI en parti centriste de gauche abandonnant ses références au marxisme limite les oppositions à la vague de privatisation engagée par les gouvernements italiens de droite successifs dans les années 1990. C'est ainsi que l'IRI, le plus grand conglomérat industriel italien créé en 1929 par Mussolini et champion national industriel par excellence, est privatisé avec l'EFIM (armement et métallurgie), l'ENI (énergie) et l'INA (assurances) au début des années 1990. Le montant des actifs cédés au privé par l'État entre 1992 et 1998 atteint les 60 milliards de dollars (The Economist, 2000).

La privatisation des champions nationaux publics lève un obstacle à la rationalisation des capacités de production au niveau européen, car elle permet des fusions transnationales. Il était impossible à une entreprise d'un État membre d'acquérir une entreprise publique d'un autre État membre.

4.3.6 *Une meilleure intégration des infrastructures de transport*

Dès sa création, une des revendications de l'ERT portait sur une meilleure intégration européenne des systèmes de transport pour favoriser la gestion de la régionalisation de leur processus de production (Balanya, 2003). On assiste, au cours des années 1980, à une accélération de l'intégration des systèmes de transport et de communication. On crée un permis de conduire européen. Les autorisations de transport nationales sont remplacées par des autorisations européennes, ce qui autorise le cabotage, réduisant ainsi des obstacles substantiels à la circulation des marchandises par route (Molle, 2001 : 320). En effet, l'interdiction du cabotage ne permet pas à un camion transporteur qui livre une marchandise d'un État membre à un autre État membre de transporter sur son chemin de retour un fret qu'il aurait embarqué dans un troisième État membre, ce qui force de nombreux camions à rouler à vide lors de leur trajet de retour et ce qui accroît donc considérablement les coûts du transport routier transeuropéen (Piggott, 1993 : 180). Le Traité de Maastricht en 1992 reconnaît à la Commission une compétence en matière d'interconnexions et d'interopérabilité des systèmes nationaux de transport pour favoriser la constitution des réseaux de transport transeuropéens et se voit octroyer un budget annuel de 300 millions d'euros à cet effet (Molle, 2001 : 318). Les articles 154-156 du TCE prévoient le développement des réseaux transeuropéens de transport, d'énergie et de télécom (RTE-T). Ainsi la réalisation de la ligne Eurostar fait partie de ces réseaux transeuropéens. Cependant, l'austérité budgétaire et le maintien des prérogatives nationales (l'octroi des fonds pour les RTE nécessite un double vote du Conseil et du Parlement) font que les montants alloués par le Conseil pour la constitution de ces réseaux restent symboliques : 2,3 milliards d'euros entre 1995 et 1999 et 4,6 entre 2000 et 2006 (Dinan, 2005 : 439 & Curzon-Price, 2008 : 34).

4.3.7 *Une réduction des barrières monétaires intraeuropéennes*

Après l'effondrement en 1973 du système monétaire international de Bretton Woods caractérisé par un système de taux de change fixes, les États membres de la CEE font face à des fluctuations de taux de change importantes qui accroissent le risque de change, constituant ainsi une barrière au commerce intracommunautaire. Plusieurs États membres s'engagent dans un processus d'intégration monétaire qui démarre en 1970 et se concrétise dès 1979 avec la création du Système Monétaire Européen (SME). Le SME crée un système de taux de change semi-fixes entre les États membres qui y participent, réduisant considérablement le risque de

change au cours des années 1980-1990 pour l'éliminer complètement entre les États qui rejoignent la zone euro en 1999[19].

4.3.8 *La financiarisation des économies européennes et le relatif délitement de certains noyaux durs*

La montée en puissance de la finance dans les économies des pays industrialisés à partir de la crise des années 1970 a des conséquences indirectes, mais cependant importantes sur le processus d'intégration européenne. De nombreux États ont mis en place des noyaux durs nationaux pour mieux défendre leurs champions nationaux face à la concurrence étrangère et pour contrer une tentative de reprise par des multinationales étrangères.

Certains noyaux durs se formaient à travers des interpénétrations de capitaux. Ainsi, au milieu des années 1990, Suez, St Gobin, BNP, Elf et UAP ont des participations croisées entre elles (Capron, 1996 : 101). Chacune détient ainsi une part substantielle des actions des autres entreprises qui constituent le noyau. Ce mécanisme de défense rend beaucoup plus difficile une OPA hostile, car, si les entreprises du noyau sont solidaires, elles contrôlent la majorité des actions de l'entreprise ciblée. Ces arrangements de participations croisées qui créent des noyaux durs ont souvent été soutenus par l'État dans le cadre des stratégies de champions nationaux. De plus, il existe dans plusieurs grandes économies une proximité importante entre les hauts fonctionnaires et les managers des firmes de ces noyaux durs. Cette proximité s'explique par les va-et-vient entre le public et le privé, mais également par l'appartenance aux mêmes réseaux sociaux dits d'élite (ENA et Grandes Écoles en France ou Oxbridge au Royaume-Uni).

En Allemagne, ces noyaux sont souvent organisés autour des banques, qui sont de grandes actionnaires de sociétés industrielles allemandes et qui leur octroient des liquidités de manière prioritaire. Le rôle particulier de ces banques, que l'on nomme « Hausbanken » qui entretiennent une relation privilégiée avec certaines grandes firmes allemandes, est une caractéristique traditionnelle de l'économie allemande depuis le milieu du XIXe siècle (Fisher, 1993 : 8). En cas de tentative hostile de prise de contrôle par une firme étrangère, elle a le même effet de protection que le noyau dur par participation croisée. En effet, les participations des « Hausbanken » ou les liquidités qu'elles peuvent fournir aux firmes allemandes ciblées découragent les acquéreurs extérieurs potentiels.

Mais avec la montée en puissance des investisseurs institutionnels comme les fonds de pension, les *hedge funds*, les fonds de fonds ou les compagnies d'assurance qui décuplent en importance entre le milieu des années 1970 et les années 1990, les mécanismes qui fondent les noyaux durs s'affaiblissent. Ces investisseurs institutionnels deviennent de grands actionnaires du capital de grands groupes européens (Boyer, 2001 : 36). Or ce type d'investisseur financier n'est pas influencé par des considérations de stratégie industrielle nationale à long terme, mais poursuit des logiques financières globales, parfois à court terme. En d'autres termes, si une firme d'un noyau dur national est ciblée par une OPA d'un acquéreur extérieur, l'investisseur institutionnel international se contente d'évaluer le rendement financier que pourrait lui procurer la vente de ses participations de l'entreprise ciblée pour prendre sa décision, indépendamment de la pérennité du noyau dur national. De par la nouvelle composition de leur actionnariat et les nouveaux modes de rémunération de leurs *managers* (bonus sous forme de *stock options*), les grandes entreprises qui constituent ces noyaux durs sont donc de plus en plus guidées par des considérations financières de court ou de moyen terme plutôt que par des stratégies industrielles nationales (Boyer, 2000, Chesnais, 2004 & Chandler, 1994). De plus, du fait de la dérégulation de la finance internationale à partir du milieu des années 1970, les banques européennes sont soumises à une concurrence internationale plus intense. Aux yeux d'une grande banque nationale, ce nouvel environnement fait primer les considérations de rendement financier sur les liens privilégiés avec certaines firmes nationales.

Du fait de la montée en puissance de la financiarisation de l'économie, qui accroît le poids des investisseurs institutionnels et modifie les stratégies des banques, on constate au milieu des années 1990 un certain

19 Voir le chapitre sur l'intégration monétaire européenne.

affaiblissement des noyaux durs français (Capron, 1996 : 106) et du rôle de la *Hausbank* (The Economist, 12/02/2000 : 76 & Albert, 1996 : 205). Le délitement des noyaux durs nationaux s'observe avec la multiplication des prises de contrôle « hostiles » en Europe à partir de 1999. On dénombre en moyenne annuelle 15 OPA hostiles entre 1990 et 1998 alors que ce nombre s'élève à 393 en 1999 (The Economist, 29/04/2000 : 10). Cet affaiblissement des noyaux durs facilite également les fusions transnationales européennes, la constitution de groupes européens de taille mondiale bénéficiant pleinement des économies d'échelle liées à la production différenciée postfordiste, et donc la rationalisation des capacités de production au niveau européen.

4.4 LA GRANDE VAGUE DE FUSIONS EUROPÉENNES (1986-2002)

Suite à l'affaiblissement des différentes barrières au commerce intracommunautaire au cours des années 1980 et à la publication du Livre Blanc de Delors, il semble évident qu'il existe un consensus au sein des États membres et de la majorité des milieux d'affaires en faveur de la création d'un marché unique beaucoup plus intégré que le Marché Commun ne l'avait été jusqu'alors. Dès lors, dans les secteurs où les économies d'échelle sont importantes, de nombreuses firmes essayent d'accroître leur volume de production et leurs capacités financières pour se rapprocher de la taille minimale optimale qui s'est encore accrue avec le système de production différenciée postfordiste. Dans le marché unique qui se met en place, il faudra être de plus grande taille non seulement pour bénéficier pleinement des économies d'échelle, mais aussi pour éviter d'être absorbé par d'autres multinationales plus grandes. En effet, la liberté des mouvements de capitaux prévue dans le Marché Unique et les vagues de privatisation qui augmentent le nombre de grandes firmes cotées en Bourse (et donc sujettes à des offres publiques d'achat) facilitent considérablement les fusions transfrontalières européennes.

Entre 1986 et 2001, on assiste à la plus importante vague de fusions et acquisitions que l'Europe ait connue. Logiquement, ce sont les secteurs nécessitant de gros investissements en R&D et/ou en publicité, ceux où les accroissements de coûts fixes liés à la stratégie de différenciation postfordiste ont donc été les plus importants, qui sont les plus touchés par cette vague de fusions et acquisitions. Comme coûteux en publicité, on trouve l'alimentation, les boissons et le tabac. Les secteurs coûteux en R&D sont l'informatique, les outils de précision, les véhicules de transport (hormis l'automobile) et une partie de la chimie. Il existe également des secteurs à la fois coûteux en publicité et en R&D comme l'automobile, l'électroménager et les autres biens durables de consommation, les produits pharmaceutiques, la chimie des détergents et des cosmétiques (Defraigne, 2004, Davies, 1996 ; Économie Européenne, 2/94, 7).

Les fusions sont d'abord essentiellement nationales entre 1986 et 1998. Pendant cette période, les fusions transeuropéennes sont moins importantes que les fusions nationales ou même que les fusions entre entreprises européennes et américaines (Cohen, 2000 : 119). Dans la perspective de l'affrontement au sein du Marché Unique, on assiste au renforcement de champions nationaux en termes de taille. De ce fait, le niveau de concentration industrielle à l'échelle d'un État membre n'a jamais été aussi important. Mais au fur et à mesure que la vague de fusion s'accélère à partir de 1998, le montant des fusions transnationales devient plus important que celui des fusions nationales (The Economist, 4/2000 : 10). Les fusions transnationales sont essentiellement intracommunautaires, les firmes américaines et nipponnes n'étant responsables que de moins d'un tiers des acquisitions entre 1998 et 2003 (COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, 2004 : 102 & UNCTAD, 2004 : 336). On constate également une propension plus importante des firmes d'un État membre à acquérir des firmes dans les économies voisines, surtout des grands États membres (Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie et Espagne) vers les petits États membres (Belgique, Autriche, Portugal, Irlande). Ainsi les firmes originaires du Royaume-Uni investissent huit fois et demie plus en Irlande que ne le laisserait supposer la part de ce dernier État membre dans le PIB de l'Union européenne à l'époque. Un phénomène analogue peut être observé pour les firmes allemandes qui le font 6,3 fois plus en Autriche, les Espagnoles 14 fois plus au Portugal, les Néerlandaises 5 fois plus en Belgique et les Françaises 3,8 fois plus en Belgique (Defraigne, 2003 : 595). Les firmes

des trois États membres scandinaves (Finlande, Suède et Danemark) investissent entre 5 et 17 fois plus en Scandinavie (Norvège et Islande non comprises) que la part que constitue cette région dans le PIB de l'Union européenne (Defraigne, 2003 : 595).

4.5 LES CONSÉQUENCES DE L'INTENSIFICATION DE LA CONCURRENCE INTRACOMMUNAUTAIRE ET DE LA RATIONALISATION DES CAPACITÉS DE PRODUCTION SUITE À L'AVÈNEMENT DU MARCHÉ UNIQUE ET À LA VAGUE DE FUSIONS DE 1986-2002

Les conséquences de cette vague de fusions sont multiples. Premièrement, dans de nombreux secteurs industriels (automobile, pneumatique, chimie, électronique civile, aéronautique civile, pétrolier, sidérurgie) et dans certains services (banques, transport, tourisme), les firmes européennes disposent au début des années 2000 d'une taille similaire (en termes de capitalisation comme de chiffre d'affaires) à leurs homologues américaines (Defraigne, 2003 : 609). Pour la première fois depuis le début du XXe siècle, dans ces secteurs, les firmes européennes disposent des mêmes économies d'échelle que leurs concurrentes américaines. Ce rattrapage européen en termes de taille se constate également si l'on observe les parts respectives de firmes européennes et américaines dans les 500 premières firmes mondiales en termes de chiffre d'affaires. Toutefois, on verra que les firmes européennes continuent d'accuser un fort retard par rapport à leurs concurrentes américaines dans certains secteurs intensifs en technologie, notamment dans les nanotechnologies, les biotechnologies, l'industrie de la défense et les technologies de l'information. Elles réalisent moins de dépenses en R&D. Il subsiste donc un retard européen dans ce qu'on nomme l'économie de la connaissance (*knowledge-based economy*)[20].

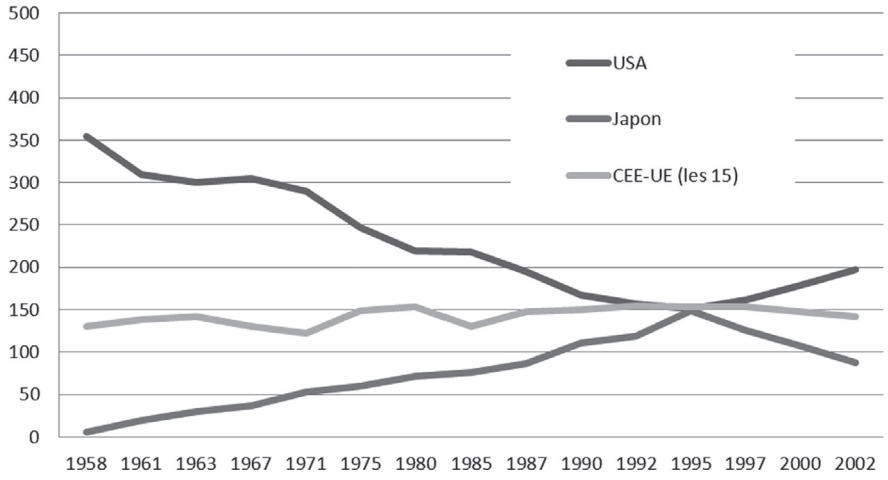


Figure 4.1 *Les 500 premières firmes mondiales 1958-2002*

Source : Defraigne, 2003

20 Voir le chapitre sur la politique industrielle et de recherche européenne.

4.6 LES EFFETS MACROÉCONOMIQUES DU RENFORCEMENT DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

4.6.1 *Sur la croissance européenne*

La création d'un Marché Unique avec une concurrence accrue et la rationalisation des capacités de production permettent de bénéficier de meilleures économies d'échelle. Toutefois, les gains sont moins importants que ceux prévus par les analyses de la Commission au cours des années 1980, dont celles du rapport Checcini sur les coûts de la non-Europe. La Commission européenne réalise une étude en 1996-1997 qui inclut les effets de moyen et long terme des économies d'échelle sur la productivité et les gains liés à la concurrence accrue au sein du Marché Unique. Selon cette étude, la création du Marché Unique aurait généré entre 1,5 % et 2 % de croissance du PIB sur une ou deux décennies, soit deux à quatre fois moins que ce qui était prévu initialement par le rapport Checcini (Pelkmans, 2006 : 124 & Boltho, 2011 : 286). El-Agraa reste sceptique quant aux études empiriques réalisées et constate qu'aucune étude ne démontre un lien clair entre l'intégration européenne, y compris la création du Marché Unique, et la croissance de l'économie européenne (El-Agraa, 2011 : 142). Eichengreen et Boltho sont plus positifs, car ils considèrent des effets positifs probables significatifs bien que relativement modestes (Eichengreen, 2011 : 286).

Mesurer les effets macroéconomiques de l'intégration européenne de manière précise n'est pas possible vu la complexité d'un phénomène dynamique de long terme et le nombre de facteurs endogènes et exogènes qui doivent être pris en compte. L'accélération de l'intégration européenne dans les années 1980-1990 couvre plusieurs phénomènes (suppression de barrières techniques, intégration des transports, intégration monétaire, vagues de privatisations et fusions transnationales) qui se produisent de manière progressive alors que les économies européennes subissent d'autres changements de nature technologiques (notamment le développement de l'informatique, l'accroissement de la production différenciée), la conjoncture internationale et le changement d'avantages comparatifs (avec la montée des économies émergentes, notamment en Asie orientale), la libéralisation financière globale, le vieillissement de la population européenne ou encore la transition des économies d'Europe orientale vers le capitalisme.

De plus, l'intégration européenne a pu favoriser les grandes firmes européennes sans nécessairement engendrer des effets positifs pour l'ensemble de l'économie européenne. Les fusions se sont accompagnées de restructurations qui ont pu générer des pertes d'emplois, la mise en concurrence des travailleurs européens a pu avoir des effets dépressifs sur les salaires qui ralentissent la demande. Les gains d'efficacité liés à la rationalisation des capacités de production et aux économies d'échelle ne se sont pas nécessairement traduits par des baisses de prix correspondantes, mais simplement par un accroissement des marges bénéficiaires. Cet accroissement des profits des grandes firmes européennes peut avoir été redistribué aux actionnaires et aux managers, il peut avoir été investi hors d'Europe (vers les pays émergents par exemple) ou dans des opérations de spéculation financière (titres financiers américains) qui n'ont pas eu de rôle positif sur la croissance européenne. Les gains de taille ont permis d'améliorer la situation microéconomique des plus grandes entreprises européennes sans pour autant engendrer un effet positif macroéconomique sur la croissance européenne.

Les éléments présentés ici suffisent à mettre en évidence l'extrême difficulté d'établir une relation de causalité entre l'intégration européenne des années 1980-2000 et la croissance européenne agrégée.

4.6.2 *Sur le commerce intracommunautaire*

En ce qui concerne le développement du commerce intracommunautaire, on assiste effectivement à un accroissement considérable du commerce intracommunautaire et intra-européen qui se développe plus rapidement que le commerce de l'Europe avec le reste du monde. Le degré d'ouverture des économies des États de l'UE (et des pays non-membres de l'UE) et la part du commerce intra-européen augmentent dans tous les

pays membres et génèrent un plus grand degré d'interdépendance entre les économies européennes (voir figures en ligne via le QR Code ci-contre).

www.lienmini.fr/figure06

4.6.3 *Sur la convergence européenne des prix*

L'accroissement de la concurrence intracommunautaire suite à l'avènement du Marché Unique et à la réduction de nombreuses barrières au commerce intracommunautaire a entraîné une plus grande convergence au niveau des prix entre les différents États membres, ce qui est confirmé par des études empiriques (Pelkmans, 2006 : 121). Toutefois, il subsiste encore de nombreux obstacles qui limitent la convergence.

Premièrement, malgré l'existence d'un droit et d'une politique de concurrence européens[21], il existe encore certains secteurs de biens et de services pour lesquels il n'existe pas de marché européen intégré, mais bien des marchés intérieurs nationaux distincts protégés par des barrières nationales. Cette fragmentation se poursuit notamment dans le secteur pharmaceutique, l'énergie ou les télécoms, pour lesquels certains États membres continuent d'appliquer une politique de soutien aux champions nationaux. Cette situation empêche une convergence des degrés de concurrence entre tous les États membres pour ces marchés fragmentés. Par ailleurs, les autorités nationales chargées du respect des règles de la concurrence ont des degrés d'efficacité et de pouvoir variables selon les États membres, comme le révèlent de nombreuses études[22]. Ces éléments expliquent une absence de convergence complète en matière de prix au niveau européen. Quelques exemples peuvent illustrer ce phénomène.

Ainsi, la fragmentation du marché des produits pharmaceutiques explique que les médicaments puissent être en moyenne 160 % plus chers au Danemark qu'au Portugal (Pelkmans, 2006). Les prix proposés aux consommateurs en matière de fourniture d'accès Internet et de téléphonie peuvent varier considérablement en matière de prix ou de qualité, comme le montre le différentiel proche de 50 % entre les prix pratiqués entre deux États membres voisins comme la France et la Belgique.

Des firmes multinationales peuvent décider de poursuivre des discriminations entre les différents États membres en matière de prix. Ainsi, au cours des années 1990, la firme United Brand qui contrôle la production des bananes Chiquita impose à la grande distribution de ne vendre que des bananes jaunes sans taches brunes sous prétexte de préserver son image de qualité. Il s'agit en réalité d'empêcher les groupes de la grande distribution d'opérer un arbitrage entre leurs différentes filiales européennes. En effet, United Brand impose un prix de vente des Chiquita beaucoup plus élevé en Allemagne qu'au Portugal (où le pouvoir d'achat est plus faible). Cependant, l'obligation de présenter des bananes jaunes dans les étals limite la possibilité pour la filiale d'un groupe de la grande distribution au Portugal de livrer des Chiquita au prix portugais à sa filiale allemande, car l'apparence du fruit peut être modifiée par le temps de transport entre les deux États membres. Ce type de discrimination de prix peut subsister en raison de l'obstacle de la distance et empêcher ainsi une convergence complète des prix au sein du Marché Unique. Les différences entre États membres au niveau de la structure de la distribution des produits peuvent aussi générer la persistance d'une divergence en matière de prix. Dans plusieurs États membres, certains opérateurs nationaux de la distribution restent protégés par des barrières techniques qui préservent leur situation d'oligopole et leur permettent de pratiquer des prix plus élevés.

Un deuxième obstacle à une convergence des prix est constitué par les coûts de transaction d'un consommateur d'un État membre qui voudrait acheter une marchandise ou un service dans un autre État membre. Les consommateurs d'un État membre disposent d'une moins bonne information sur les entreprises et produits des autres États membres, ce qui entraîne un coût de la recherche d'informations qui empêche également une convergence complète des prix (Pelkmans, 2006 : 122). Certains peuvent craindre les difficultés de pouvoir se

21 Voir le chapitre 8 sur la politique de concurrence européenne.
22 Voir le chapitre 8 sur la politique de concurrence européenne.

plaindre auprès des autorités ou des tribunaux d'un autre État membre en cas de non-conformité du produit ou du service ou de non-respect du contrat d'achat de la marchandise ou du service payé. La barrière linguistique accroît encore la difficulté pour le consommateur d'obtenir l'information sur certains produits étrangers, cette difficulté serait équivalente à un tarif douanier de 7 %. Ces coûts de transaction liés à l'acquisition de biens et services dans un autre État membre expliquent pourquoi, entre deux producteurs équidistants (un national et un d'un autre État membre), certaines études observent une demande quatorze fois plus forte en faveur du producteur national (Pelkmans, 2006 : 122).

4.7 LA CONCENTRATION GÉOGRAPHIQUE DES CENTRES DE COMMANDEMENT ÉCONOMIQUE

La vague de fusion qui accompagne et se prolonge au-delà de la création du Marché Unique provoque une concentration géographique des centres de commandement économique au sein de l'Union européenne. En effet, certains petits États membres perdent une grande partie de leurs fleurons industriels ou de leurs grandes entreprises de services. C'est le cas de la Belgique, du Portugal, de l'Irlande, de l'Autriche, mais aussi de la plupart des futurs États membres qui rejoignent l'Union européenne après 2004[23]. On assiste à une perte de centres de commandement économique de ces petits États membres et à une dépendance accrue en matière d'IDE, notamment de ceux provenant des plus grands États membres. Cela se traduit également par une réduction de l'influence de ces petits États membres en matière de diplomatie économique. Hormis quelques secteurs spécifiques dans l'agriculture et certains services, les gouvernements de ces petits États membres sont généralement hostiles à des politiques protectionnistes nationales et tablent sur une libéralisation et une dérégulation importante pour attirer les multinationales étrangères, principalement d'origine européenne.

ENCADRÉ 4.2
Le cas de la Belgique dans la vague de fusions européennes

La Belgique fut une des plus grandes nations en termes de production industrielle au milieu du XIXe siècle. Elle disposait de quelques multinationales de très grande taille, comme la Société Générale de Belgique ou les ACEC. Son cas est emblématique au vu des conséquences sans précédent de cette vague de fusions européennes sur certains petits États membres. La Société Générale de Belgique (SGB) est absorbée par Suez-Lyonnaise qui en devient actionnaire majoritaire en 1997 et la transforme en simple filiale belge de son groupe européen (Mabille, 1998 : 9). Un autre grand groupe belge des années 1980 est Frère-Bourgeois, mais le contrôle de ses actifs est en partie cédé à d'autres groupes étrangers. Le groupe Frère-Bourgeois vend la Banque Bruxelles-Lambert (BBL) au groupe bancaire néerlandais ING en 1997 et Petrofina à la firme française Total en 1999. Le groupe Frère-Bourgeois devient un gros actionnaire minoritaire de Suez-Lyonnaise (11,5 % du capital) et de Totalfina (9 %) (The Economist, 05/12/1999, 90). Albert Frère, un des patrons belges les plus importants, est devenu membre du Jockey Club français et a acheté le château Cheval Blanc qui a appartenu aux Rothschild. Il devient un proche de l'Élysée et s'insère ainsi au sein de la grande bourgeoisie française, jouant plus un rôle de rentier influent au niveau français et européen qu'un rôle de capitaine d'industrie au niveau belge. Le contrôle de l'autre grande banque belge, la Générale de Banque, est cédé par Suez-Lyonnaise au groupe belgo-néerlandais Fortis. La banque Crédit Communal de Belgique s'allie avec le holding *français Dexia en 1996 et crée une nouvelle société où les deux firmes contrôlent chacune 50 % du capital en 1996*

23 Voir le chapitre 11 sur l'élargissement.

(Mabille, 1998 : 11). Cockerill Sambre, un des deux plus grands groupes sidérurgiques belges dont l'actionnaire majoritaire est la Région wallonne, passe sous le contrôle du géant français Usinor à la fin de 1998 et le néerlandais Hoogovens reprend d'autres firmes de la sidérurgie belge. Seuls le groupe financier néerlandais-belge Fortis et le belge KBC font encore partie du top 500 mondial après 2002 (rejoints ensuite par Delhaize dans la distribution). Hormis le groupe Delhaize, il ne subsiste aucune grande firme belge multinationale de très grande taille hors du secteur financier. L'économie belge a perdu ses grands centres de commandement économique et devient une économie très dépendante des IDE (notamment français avec Suez, Dexia et Total). La part des IDE dans le PIB belge est une des plus élevées au monde (UNCTAD 2002).

Autour des années 2000, on assiste dans certains secteurs à l'émergence de grands groupes européens. Dans la sidérurgie, la création d'Arcelor provient de la fusion entre le champion national français Usinor, l'espagnol Aceralia et le luxembourgeois Arbed (ou belgo-luxembourgeois si l'on analyse son actionnariat historique). Arcelor sera ensuite absorbé par Mittal pour devenir une société de droit luxembourgeois (avec des centres de commandement à Londres et Rotterdam) sous un actionnariat anglo-franco-hispano-luxembourgeois.

EADS est, avec le Britannique BAE systems, un de deux grands producteurs européens d'équipement aéronautique civil et militaire. Il provient d'une fusion entre le champion national français privatisé Aérospatiale, l'Allemand Dasa (contrôlé par Daimler Benz) et l'Espagnol Casa. C'est une société de droit néerlandais.

EADS et Arcelor constituent des exemples d'entreprises européennes qui n'ont pas de centre de commandement et d'actionnariat relevant d'une seule nationalité. Leur stratégie dépasse le cadre national et ils ne sont plus l'objet d'une politique industrielle nationale, mais européenne. Leur *lobbying* s'effectue d'ailleurs plus au niveau européen (auprès des institutions communautaires) qu'au seul niveau national.

Mais ce type de champions européens reste l'exception. La vague de fusions a engendré de très grandes firmes, mais qui gardent une origine nationale. Ainsi VW ou Suez se sont agrandis en absorbant d'autres plus petits champions nationaux (comme l'Espagnol Seat et le Tchécoslovaque Skoda pour VW ou le Belge Société Générale de Belgique pour Suez), mais gardent un fort ancrage national (allemand pour VW et français pour Suez). Ils bénéficient de meilleures économies d'échelle de par leur plus grande taille et sont plus efficaces face à leurs concurrents américains. Toutefois, ces groupes jouent également la carte de Bruxelles et de ses institutions européennes sur le plan de leur stratégie de *lobbying*.

Cette grande vague de fusions n'a pas encore généré une fusion entre les grands actionnariats et les dirigeants industriels des différents États membres. Les dirigeants et actionnaires des grands groupes nationaux en Allemagne, en France, au Royaume-Uni ou en Italie maintiennent encore un fort ancrage national et une forte identité nationale, si ce n'est un esprit de corps et de classe (à la différence de certains petits États membres comme la Belgique, l'Irlande ou la République tchèque). Les grandes bourgeoisies française, allemande et britannique restent encore essentiellement des groupes distincts qui se considèrent plus comme concurrents que comme alliés. Il n'existe pas de convergence d'intérêt supranational européen entre ces grandes entreprises issues des grands États membres qui se sont agrandis et étendus dans plusieurs États membres en y absorbant des concurrents locaux. La vague de fusions a créé des firmes européennes de plus grande taille, mais qui sont restées des champions nationaux plus que des champions européens. Ces entreprises devenues de véritables concurrents globaux sont capables de rivaliser avec les géants américains ou nippons, mais leur ancrage national continue de générer des logiques de concurrence entre les États membres.

À la fin de cette vague de fusions en 2002, les plus grandes firmes européennes qui appartiennent aux 500 plus grandes entreprises mondiales selon le classement de Fortune sont essentiellement françaises (37), allemandes (35) et britanniques (33). Certains États membres comme les Pays-Bas (12) et l'Italie (8) se trouvent dans une situation intermédiaire. D'autres États membres comme la Suède (5), l'Espagne (5), la Belgique (3), la

Finlande (2), le Luxembourg (1) et le Danemark (1) en comprennent entre une et cinq alors que le Portugal, la Grèce, l'Irlande et l'Autriche n'en possèdent aucune (Fortune 2002).

La vague de fusions a maintenu – voire renforcé si on se contente d'observer le nombre de firmes nationales appartenant aux 500 plus grandes firmes mondiales – la position de dominance des trois plus grands États membres sur le plan économique et démographique (Allemagne, France, Royaume-Uni), une situation que certains hauts fonctionnaires ont qualifiée de « directoire ». Cela n'est pas évident si l'on observe la part des trois États membres dans le PIB de la CEE puis de l'Union européenne. Leurs PIB respectifs ne croissent pas plus rapidement que la moyenne européenne et donc leur part dans le PIB de la CEE-UE baisse avec les élargissements successifs de 1973, de 1981, de 1986 et de 1995. Mais une grande partie du PIB de petits ou moyens États membres comme l'Irlande, la Belgique ou l'Espagne est le fait de multinationales étrangères, principalement européennes ou américaines. En ce sens, le PIB reflète moins le pouvoir économique d'un État que son nombre de grandes firmes mondiales, ses flux d'IDE sortants (originaires d'un État à destination du reste du monde) ou que son revenu national net (qui tient compte notamment des transferts internationaux de profits des multinationales après la production). Ces quelques indicateurs ne suffisent évidemment pas à établir avec précision le niveau de richesse et d'influence économique d'un État membre. Ainsi, des pays comme le Danemark ou la Belgique peuvent bénéficier d'un tissu important de PME très compétitives et rester des pays riches sans pour autant abriter des firmes nationales de taille mondiale. Toutefois, en matière de capacité de *lobbying*, les grandes firmes disposent d'un avantage, comme l'a montré l'expérience de l'ERT et de nombreuses politiques industrielles européennes comme ESPRIT ou EUREKA[24]. Des petits États membres comme la Belgique ont clairement perdu d'importants centres de commandement économique et sont dépendants des flux IDE entrants, ce qui affaiblit leur poids en matière de diplomatie économique et de *lobbying* au sein de l'UE. Ces éléments permettent de penser que l'accélération de l'intégration économique européenne au cours des années 1980-1990 et la vague de fusions qui l'a accompagnée entre 1986 et 2002 n'ont pas engendré un processus généralisé de création de champions européens (de type Arcelor ou EADS) qui aurait entraîné une fusion des intérêts économiques des grands États membres et de leurs grandes bourgeoisies nationales. Cette accélération de l'intégration semble plutôt avoir renforcé les champions nationaux des trois plus grands États membres (et de quelques autres) vis-à-vis des firmes extra-communautaires, mais aussi vis-à-vis de leurs plus petits concurrents au sein de l'Union européenne.

Cette évolution explique la poursuite de réflexes protectionnistes et de l'application de la stratégie des champions nationaux dans certains secteurs. Toutefois, cette stratégie est beaucoup plus contrainte, ciblée et discrète que ce qui prévalait au cours des trente premières années du Marché Commun. Il n'empêche que cette stratégie nationale subsiste, au cours des années 2000, dans certains secteurs où le rôle de l'État membre reste déterminant (notamment en matière de régulation ou de commandes publiques).

C'est le cas notamment du secteur pharmaceutique. Bien qu'il existe depuis 1992 une procédure de certification européenne pour les produits pharmaceutiques, le système de couverture médicale et de remboursement des médicaments reste national et il existe des règles de distribution de produits pharmaceutiques différentes d'un État membre à l'autre. Ces règles laissent une marge de manœuvre aux États membres qui leur permet d'accorder à leurs producteurs nationaux un accès privilégié au marché national. Au cours des années 2000, les grands États membres continuent d'intervenir pour protéger leurs champions nationaux.

Le cas d'Aventis donne un éclairage sur ce type d'intervention. Rhône-Poulenc, un des champions nationaux français dans le secteur pharmaceutique depuis la fin des années 1920, est fusionné en 1999 avec la firme allemande Hoechst pour créer une firme binationale dont le siège social se situe à Strasbourg, à la frontière franco-allemande. Lorsqu'en 2004, la firme suisse Novartis tente de prendre le contrôle d'Aventis, le gouvernement Raffarin sous la présidence Chirac intervient pour empêcher la fusion et soutient comme repreneur Sanofi-Synthélabo, une firme entièrement française et plus petite en taille que sa cible (FT 1/4/2004). Le gou-

24 Voir le chapitre sur la politique industrielle et de recherche européenne.

vernement Raffarin explique qu'il s'agit d'un intérêt stratégique national (la fabrication de vaccins) pour appuyer de tout son poids en faveur de Sanofi-Synthélabo qui s'impose au détriment de Novartis (FT 1/4/2004). Sanofi-Aventis cesse d'être *de facto* un groupe binational et reste un champion national français.

D'autres secteurs stratégiques, comme la défense, les services financiers[25], les télécoms et l'énergie, restent très fragmentés au niveau européen du fait de la poursuite de la politique des champions nationaux. Ainsi le gouvernement espagnol a mis au point un système de *golden shares*[26] pour empêcher la prise de contrôle de ses firmes nationales dans le secteur de l'énergie, des télécoms et des transports (FT : 25/11/2005). En 2001, EDF s'est vu empêcher la prise de contrôle d'Edison, le deuxième producteur d'énergie italien, par le gouvernement de la péninsule qui a limité les droits de vote de l'acquéreur français à 2 %. Le gouvernement français de son côté a bloqué en 2006 la tentative de l'italien Enel d'acquérir Gaz de France qui fut finalement fusionné avec Suez (Defraigne, 2008 : 85).

ENCADRÉ 4.3

Le secteur de la défense : un marché européen encore fragmenté

Les stratégies de champions nationaux continuent de dominer l'industrie de la défense. Chaque État membre continue de s'équiper de manière autonome en privilégiant ses producteurs nationaux et, par conséquent, les gouvernements des divers États membres continuent à se faire concurrence pour les ventes d'armes. La situation est différente aux États-Unis où le principal client des grands producteurs de matériel militaire reste le Department of Defense (DoD) fédéral. Le secteur de l'industrie militaire américaine a connu une vague de fusions très importante à la fin des années 1990. Du fait de l'éparpillement des capacités de production industrielle militaire entre les champions nationaux des différents États membres (surtout de la France, du Royaume-Uni, de l'Allemagne et de l'Italie), on assiste à la duplication des nouveaux produits militaires en Europe. Ainsi, en 1995, les différents États membres de l'Union européenne continuent de produire quatre fois plus de modèles différents de chars de combat, six fois plus de modèles d'avions de combat, huit fois plus de modèles de véhicules d'infanterie, et neuf fois plus de modèles de sous-marins (De Vestel, 1996). Cette duplication est problématique, car la demande européenne est non seulement fragmentée entre les commandes des ministères de la Défense des quinze États membres, mais en plus elle est moins importante en valeur absolue. Dans les années 1990 et 2000, les États-Unis dépensent en moyenne le double du montant des dépenses militaires de tous les États membres de l'OTAN et de la France (Wulf, 1993 : 143 & Feltz, 2006 : 16). Cette situation empêche les firmes européennes de la défense de bénéficier des mêmes économies d'échelle que leurs concurrents américains (PESC, n° 3). Lorsqu'on analyse les origines de certaines nouvelles technologies de l'information comme l'informatique (l'IBM 360 et le système d'exploitation DOS) ou Internet, on constate que ce sont d'abord des technologies développées dans le cadre de contrats publics militaires (Hogson, 2004 & Delapierre, 1981). Cette absence d'intégration et la faiblesse de l'industrie de défense européenne constituent un des facteurs qui expliquent le retard technologique du vieux continent dans les technologies de l'information.

On a pu voir des velléités de rationalisation de l'industrie de la défense dans de nombreuses recommandations en faveur d'une agence européenne de l'armement, institution supranationale qui grouperait les achats européens pour éviter les duplications et bénéficier, au niveau de l'Union européenne, d'un levier de commandes publiques plus comparable à celui du DoD américain. Toutefois, malgré les recommandations d'experts mandatés par la PESC et la Commission en faveur du principe d'achats européens groupés, les avancées sont restées très modestes dans ce domaine. On crée en 2004 une agence européenne de l'armement, mais, au milieu des années 2000, les groupements européens concernent moins d'un quart des achats d'armement. On a

25 Voir le chapitre sur l'intégration financière.

26 Les *golden shares* sont un droit de préemption que l'on peut utiliser pour bloquer une tentative de prise de contrôle d'une firme par une autre firme.

pu également penser qu'une accélération de l'intégration de défense était sur le point de se réaliser en 2003. En effet, suite à la forte divergence entre, d'une part, les États-Unis et la Grande-Bretagne (soutenus par plusieurs pays européens) et, d'autre part, la France et l'Allemagne sur l'invasion de l'Irak par la « coalition of the willing *»*[27]*, on assiste en 2003 à un projet d'un noyau dur des forces militaires conjointes de quatre États membres : la France, l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg.*

Ce projet discuté par le président Chirac et le chancelier Schröder doit s'accompagner d'une fusion entre les groupes industriels de défense allemands et français, qui se discute entre 2003 et 2005, mais qui aboutit à un échec. Cet échec s'explique en partie par le rapprochement entre les États-Unis et le couple franco-allemand en 2006, par l'arrivée au pouvoir d'Angela Merkel en novembre 2005 et de Nicolas Sarkozy en juin 2007 qui adoptent une politique nettement plus convergente vis-à-vis des États-Unis. Il s'explique également par la poursuite de politiques protectionnistes de champions nationaux, notamment par le gouvernement français avec sa politique de fusions nationales dans l'industrie de défense (notamment la fusion entre Thales et la DCN) et avec ses sauvetages d'Aventis et d'Alstom[28] *qui altèrent la confiance franco-allemande et aboutissent à des fusions nationales et non européennes (Dinan, 2005 : 433).*

4.8 CONCLUSION

La création du Marché Commun en 1957 est loin de générer un niveau d'intégration économique comparable à celui des États-Unis. En effet, malgré l'avance des grandes multinationales américaines en termes d'économie d'échelle et de moyens financiers et malgré une pénétration croissante de ces dernières au sein même du Marché Commun, il n'existe pas de réponse européenne au « défi américain » au cours des années 1960-1970. Les intérêts économiques des grandes entreprises nationales dominent et les États membres optent pour des stratégies protectionnistes de soutien à des champions nationaux. En recourant à de nombreux outils telles les barrières techniques au commerce, les subventions ou la protection des marchés publics nationaux, ces politiques industrielles nationales fragmentent le Marché Commun.

L'adoption par de nombreux États membres de politiques de champions nationaux ralentit considérablement la dynamique d'intégration économique prévue dans les articles du Traité de Rome et empêche la rationalisation des capacités de production au niveau européen, privant ainsi les firmes européennes de la possibilité de produire à la taille minimum optimale à laquelle opèrent les grandes multinationales américaines. Toutefois, la stratégie des champions nationaux se traduit par des vagues de fusions nationales au cours des années 1960-1970, qui réduisent partiellement l'écart entre les grandes firmes européennes et américaines. L'exceptionnelle période de croissance que connaissent les économies de la CEE au cours des quinze premières années du Marché Commun et la capacité de certaines firmes européennes d'ouvrir des filiales aux États-Unis et de concurrencer les firmes américaines sur leur propre marché expliquent pourquoi la poursuite de l'intégration européenne et l'éradication des barrières nationales au commerce intracommunautaire ne constituent pas une priorité jusqu'à la crise de 1973.

La crise qui frappe l'économie mondiale, et particulièrement l'économie européenne, entre les années 1973 et 1984, conjuguée à l'intensification de la concurrence internationale, fragilise les entreprises européennes. Au début des années 1980, la capacité des grandes économies américaine et japonaise de lancer de grandes politiques industrielles révèle les limites financières de la politique industrielle nationale de chaque État membre, d'autant que leurs finances publiques se sont détériorées au cours de la décennie de crise. Les straté-

27 L'Allemagne et la France possédaient des liens commerciaux significatifs avec l'Irak de Saddam Hussein (Briguet, 2005).
28 Voir le chapitre sur la politique de la concurrence.

gies de différenciation postfordistes adoptées par les grandes multinationales, notamment pour résister à la concurrence des nouveaux pays industrialisés, accroissent encore la taille minimum optimale et rendent plus problématiques les obstacles à la libre circulation des biens, services, capitaux et main-d'œuvre au sein de la CEE. Les grandes multinationales vont s'allier avec la Commission et exercer un *lobbying* constant auprès des États membres en faveur d'une accélération du processus d'intégration économique européen.

Ces phénomènes expliquent le déblocage du processus d'intégration européen au cours des années 1980, qui entraîne une diminution des barrières techniques au commerce, une meilleure intégration des transports, une meilleure stabilité des taux de change au sein du SME, un meilleur contrôle supranational des aides nationales des États membres qui peuvent générer des distorsions au sein de la concurrence intracommunautaire et la création d'un Marché Unique avec les quatre libertés de circulation (biens, services, capital, travail). La suppression d'une grande partie des obstacles qui empêchaient une véritable concurrence intracommunautaire et l'accroissement de la taille minimum optimale engendrent une vague de fusions sans précédent en Europe entre 1986 et 2002.

Cette vague a plusieurs conséquences, notamment celle d'accroître considérablement la taille des grandes entreprises européennes qui rattrapent ainsi leurs concurrentes américaines en termes de taille dans de nombreux secteurs des industries et services. Toutefois, le plus souvent, on observe un renforcement des champions nationaux et leur transformation en groupes de taille mondiale, souvent par l'acquisition d'autres firmes nationales ou de firmes de petits États membres. L'émergence de groupes européens caractérisés par des centres de commandement et des noyaux durs d'actionnaires émanant de plusieurs États membres, comme EADS ou Arcelor-Mittal, restent encore l'exception. On assiste au maintien par des États membres de logiques protectionnistes nationales visant à défendre des champions nationaux, surtout de la part des États membres de grande taille en termes de PIB.

Au début des années 2000, l'UE connaît un niveau d'intégration économique beaucoup plus avancé qu'en 1958, mais encore moins important qu'aux États-Unis. La mise en place du Marché Unique en 1993, qui garantit la libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et de la main-d'œuvre, a éliminé de nombreux obstacles à l'intégration économique européenne, comme le montrent une certaine convergence en matière de prix et l'accroissement du commerce intracommunautaire. Cependant, l'UE constitue encore un espace économique fragmenté par des politiques contradictoires de champions nationaux, notamment dans plusieurs secteurs stratégiques comme les télécommunications, l'industrie de la défense, les produits pharmaceutiques ou encore les services financiers.

D'autres obstacles rendent également l'espace économique européen moins intégré que celui des États-Unis. Les différences linguistiques et culturelles créent une plus grande hétérogénéité des préférences des consommateurs et un obstacle à la circulation de la main-d'œuvre. Les différences entre États membres dans le système de pensions, d'avantages liés à la carrière, de statut de la fonction publique, de taxation constituent d'autres obstacles à la circulation des travailleurs qui expliquent la mobilité géographique plus faible de la main-d'œuvre de l'UE par rapport à celle des États-Unis. De nombreuses activités de services restent protégées par des barrières nationales et restent le sujet de nombreux contentieux comme l'ont montré les débats autour de la directive Bolkenstein sur la libéralisation des services au sein de l'UE[29].

De nombreux obstacles font de l'UE un espace économique beaucoup moins intégré que celui des États-Unis. Néanmoins, comparés à la situation qui prévalait au cours de la première moitié du XXe siècle, ces obstacles ont suffisamment été réduits pour qu'il existe une véritable concurrence et une rationalisation des capacités de production européennes dans de nombreux secteurs clefs, ce qui a permis la constitution de firmes européennes de taille comparable à leurs concurrentes américaines, capables de bénéficier des économies

29 Voir le chapitre sur le marché intérieur.

d'échelle rendues possibles par les évolutions technologiques et les nouvelles méthodes de production fordiste puis postfordiste.

La construction européenne depuis les années 1950 jusqu'à aujourd'hui a donc correspondu aux intérêts structurels des grandes firmes nationales des États européens les plus avancés, qui ont considéré avoir besoin d'un marché intérieur comparable à celui des États-Unis pour bénéficier des mêmes économies d'échelle que leurs concurrentes américaines. Les ralentissements et imperfections de l'intégration économique européenne s'expliquent principalement par les intérêts économiques contradictoires des champions nationaux dans les activités d'industrie et de services, qui craignent d'être exposés trop rapidement à une concurrence intra-communautaire à laquelle ils n'étaient pas sûrs d'être en mesure de résister. Ces craintes entraînent des politiques protectionnistes contradictoires de la part des États membres. Toutefois, à partir des années 1980, le ralentissement de la croissance en Europe, ses conséquences sur les méthodes de production des grandes entreprises et l'accélération de l'intégration européenne ont provoqué l'élimination de champions nationaux dans une série de petits États membres ou d'États membres moins avancés sur le plan économique et technologique. Le pouvoir économique tend à se concentrer autour de moins de groupes qui restent essentiellement originaires du nord-ouest de l'Europe, et particulièrement des trois plus grands États membres. La crise financière de 2008 semble renforcer cette tendance, avec les difficultés rencontrées par les secteurs bancaires belges, autrichiens ou espagnols et la situation économique très problématique de la plupart des États membres de l'Europe méridionale et orientale. Les positions relatives des firmes allemandes, françaises et britanniques se renforcent par rapport à la plupart des autres États membres, surtout des États membres les moins développés économiquement.

BIBLIOGRAPHIE

ALBERT, Michel : « Capitalisme contre capitalisme », Seuil, Paris, 1996.

AUJEAN, Michel, CATINAT, Michel, EMERSON, Michael, GOYBET, Philippe & JACQUEMIN, Alexis : « 1992 : La Nouvelle Économie Européenne », De Boeck, Bruxelles, 1992.

BAFOIL, François : « Le post-communisme en Europe », La Découverte, Paris, 1999.

BAIROCH, Paul : « Victoires et déboires », volume III, Gallimard, Paris, 1997.

BALANYA, Belen, DOHERTY, Ann, HOEDEMAN, Olivier, MA'ANIT, Adam & WESSELIUS, Erik : « Europe Inc : Regional & Gobal Restructuring & the Rise of Corporate Power », Pluto Press, London, 2003.

BALCET, Giovanni : « L'économie de l'Italie », La Découverte, Paris, 1995.

BANGEMANN, Martin : « Meeting the Global Challenge : Establishing a Successful European Industrial Policy », Kogan Page, London, 1992.

BARTLETT, Thomas : « Ireland : A History », Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

BEREND, Ivan T. : « Histoire économique de l'Europe », De Boeck, Bruxelles, 2008.

BIT : « Key Indicators of the Labor Market, 1999 », BIT, Genève, 1999. Au XXe siècle. La crise des années 70 : de la conférence de La Haye à la veille de la relance des années 80, Presses Inter-Universitaires Européennes-Peter Lang, 2006, pp. 225-285.

BOLTHO, Andrea & EICHENGREEN, Barry : « The economic impact of European integration » in BROADBERRY, Stephen & O' ROURKE, Kevin : « The Cambridge Economic History of Modern Europe » Cambridge University Press, 2011.

BOYER, Robert : « La flexibilité du travail en Europe », la Découverte, Paris, 1986.

BOYER, Robert & SOURYI, Pierre-François : « Mondialisation et Régulations : Europe et Japon face à la singularité américaine », La Découverte, Paris, 2001.

BROADBERRY, Stephen & O' ROURKE, Kevin : « The Cambridge Economic History of Modern Europe » Cambridge University Press, 2011.

CAMPS, Miriam : « Britain and the European Community 1955-1963 » Princeton University Press, 1964.

CAMPS, Miriam : « European Unification in the Sixties », McGraw Hill, New York 1966.

CAPRON, Michel : « Crise du capitalisme français : le cas du groupe Suez » dans Contradictions, n° 80, Bruxelles, 1996.

CARLSSON, Bo : « Structure and Performance in the West European Steel Industry : A Historical Perspective » in DE JONG, H.W : « The Structure of European Industry », Martinus Nijhoff, The Hague, 1981.

CARON, François : « An economic history of modern France », Columbia University Press, New York, 1979.

CASSIS, Youssef : « Big Business : the European Experience in the Twentieth Century », Oxford University Press, 1997.

CHANDLER, Alfred D : « Scale and Scope, the Dynamic of Industrial Capitalism », Harvard University Press, 1994.

CHEROT, Jean-Yves : « La discipline des aides nationales dans la Communauté Européenne » dans la Revue d'Économie Industrielle, n° 63, Paris, 1993.

CHESNAIS, François : « La finance mondialisée », La Découverte, Paris, 2004.

COX, Andrew & WARSON, Glyn : « The European Community and the Restructuring of Europe's National Champions » in HAYWARD, Jack : « Industrial Enterprise and European Integration », Oxford University Press, 1995.

CRAFTS, Nicholas & TONOLIO, Gianni : « Aggregate Growth 1950-2005 » in BROADBERRY, Stephen & O' ROURKE, Kevin : « The Cambridge Economic History of Modern Europe » Cambridge University Press, 2011.

CURZON PRICE, Victoria : « Industrial Policy in the European Community », Mc Millan, London, 1981.

DAVIES, Stephen & LYONS, Bruce : « Industrial Organization in the European Union : Structure, Strategy and the Competitive Mechanism », Clarendon Press, Oxford, 1996.

DEFRAIGNE, Jean-Christophe : « Structural Changes in Private Financial Flows between the OECD and the emerging economies of the developing world : 1960-1996 », MSc final report, Department of Economic History, London School of Economics, 1997.

DEFRAIGNE, Jean-Christophe : « De l'intégration nationale à l'intégration continentale : analyse de la dynamique d'intégration supranationale européenne et de ses liens avec les changements technologiques des processus de production dans une perspective de long terme », ULB, Bruxelles, 2003.

DEFRAIGNE, Jean-Christophe : « De l'intégration nationale à l'intégration continentale : Analyse de la dynamique d'intégration européenne des origines à nos jours », Harmattan, Paris, 2004.

DEFRAIGNE, Jean-Christophe & De MORIAME, Virginie : « Which industrial and social policy models for 21st century Europe ? Redefining public intervention within the framework of the Lisbon strategy/ Quels modèles de politique industrielle et de politique sociale pour l'Europe du XXIe siècle ? La redéfinition de l'intervention publique dans le cadre de la stratégie de Lisbonne », Academia-Bruylant, Louvain-la-Neuve, 2008 (b).

DE JONG, Henry W & JACQUEMIN, Alexis : « European Industrial Organisation », Mc Millan, London, 1977.

DELAPIERRE, Michel, GERARD-VARET, Louis-André & ZIMMERMANN, Jean Benoît : « The Computer and Data Processing Industry » in DE JONG, Henri W. : « The Structure of European Industry », Martinus Nijhoff, The Hague, 1981.

DE VESTEL, Pierre : « L'industrie, les marchés de la défense et l'intégration européenne », note pour la DG1A, 29 mars 1995, Bruxelles.

DICKEN, Peter : « Global Shift : reshaping the global economic map in the 21st century », Sage publications, London, 2007.

DINAN, Desmond : « Ever Closer Union : An introduction to European integration », Palgrave Mc Millan, 2005.

DIRECTION DES RELATIONS ÉCONOMIQUES EXTÉRIEURES : « Les Investissements directs dans le monde en 2000-2001 », Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, République Française, Paris, 2002.

DRUCKER, Peter : « Innovate or Die » in The Economist, September 25th 1999, pp. 27-34, London, 1999.

DUMENIL, Gérard & LEVY, Dominique : « Le Néolibéralisme sous hégémonie états-unienne » in CHESNAIS, François : « La finance mondialisée », La Découverte, Paris, 2004.

DUNNING, John. H : « Multinational enterprises and the Global Economy », Addison-Wesley, Reading, 1993.

DUNNING, John. H & PEARCE, Robert. D : « The World Largest Industrial Enterprises 1962-1983 », Gower, Aldershot, 1985.

DUNNING, John. H : « Transatlantic Foreign Direct Investment and the European Economic Community » in the International Economic Journal, Volume 6, n° 1, spring 1992.

ÉCONOMIE EUROPÉENNE : « Fusion et Acquisition » Supplément A, février 1994, Office des publications officielles des Communautés Européennes, Luxembourg, 1994.

ÉCONOMIE EUROPEENNE : « Fusion et Acquisition » Supplément A, mars 1995, Office des publications officielles des Communautés Européennes, Luxembourg, 1995.

EDWARDS, Geoffrey : « Four sectors : Textile, Man-Made Fibers, Shipbuilding, Aircraft » in PINDER, John : « National Industrial Strategies and the World Economy », Rowman & Allanheld, New Jersey, 1982.

EICHENGREEN, Barry : « The European economy since 1945 », Princeton University Press, 2007.

EL AGRAA, Ali. M. : « The European Union : Economics and Policies », 8th edition, Pearson Education, 2007.

EL AGRAA, Ali. M. : « The European Union : Economics and Policies », 8th edition, Pearson Education, 2011.

ERT (Euripean Roundtable of Industrialists) : http://www.ert.eu/about#Origins, consulté le 16 août 2012.

ÉTAT DU MONDE : « Annuaire économique et géopolitique mondial 1986-2000 », La Découverte, Paris, 1986-2000.

EUROPEAN ECONOMY : « Mergers and acquisitions », Suppplement A, November 1997, Office des publications officielles des Communautés Européennes, Luxembourg, 1997.

EUROPEAN ECONOMY : « Liberalisation of Network Industries : economic implication and main policy issues », n° 4, 1999, Office des publications officielles des Communautés Européennes, Luxembourg, 1999.

EUROPEAN ECONOMY : « The EU Economy : 1999 Review », n° 69, 1999, Office des publications officielles des Communautés Européennes, Luxembourg, 1999.

FISHER, Klaus & EDWARDS, Jeremy : « Banks, finance and investment in Germany », Cambridge University Press, 1993.

FORTUNE : « Fortune Global 500 – 1958 », in *Fortune Global 500 1958,* 1958.

FORTUNE : « Fortune Global 500 – 2002 », in *Fortune Global 500 2000,* 2000.

FRANKO, Lawrence. G. : « The European Multinational : a Renewed Challenge to American and British Big Business », Harper & Row, London, 1976.

GEROSKI, Paul A. & JACQUEMIN, Alexis : « Corporate Competitiveness in Europe » in Economic Policy, 1, p. 169-218, 1985.

GIERSCH, Herbert, PAQUE, Karl-Heinz & SCHMIEDING, Holger : « The Fading Miracle : four decades of market economy in Germany », Cambridge University Press, 1992.

GILL, Stephen : "American hegemony and the Trilateral Commission", Cambridge University Press, Cambridge 1990.

GILLINGHAM, John : « European Integration 1950-2003 : Superstate or New Market Economy ? », Cambridge University Press, 2003.

GOTOVITCH, José : « l'Europe des Communistes », Éditions Complexe, Bruxelles, 1992.

GREEN-COWLES, Maria : « l'ERT : les grands industriels et la promotion du marché européen » in Milieux économiques et intégration européenne au XXe siècle : la relance des années quatre-vingt (1979-1992), Comité pour l'Histoire Économique et Financière de France, Paris, 2007.

GRISET, Pascal : « Nous ne vieillirons pas ensemble : Unidata et la coopération industrielle franco-allemande au début des années 1970 » in BUSSIERE Eric, DUMOULIN, Michel & SCHIRMANN Sylvain : « Milieux économiques et intégration européenne au XXe siècle : la Crise des années 1970 », PIE Peter Lang, Bruxelles, 2006.

HANNAH, Leslie & KAY, J.A : « Concentration in Modern Industry : Theory, Measurement and the UK experience », Mc Millan, London, 1977.

HANSARD : http://hansard.millbanksystems.com/commons/1984/may/24/british-leyland-closures, consulté le 14 août 2012.

HATCH, Walter & YAMAMURA, Kozo : « Asia in Japan's embrace », Cambridge University Press, 1997.

HELLEINER, Eric : « States and the reemergence of global finance », Cornell, 1995.

HODGSON, Godfrey : « More equal than others : America from Nixon to the new century », Princeton University Press, 2004.

HYMER, John : « The International Operations of National Firms : A study of Foreign Direct Investment », MIT Press, Cambridge, 1976.

ITO, Takatoshi : « The Japanese Economy », MIT Press, Cambridge, Mass, 1996.

JUBLIN, Jacques & QUATREPOINT, Jean-Michel : « French ordinateurs : de l'affaire Bull à l'Assassinat du Plan Calcul », Alain Moreau, Paris, 1976.

KOTLER, Philip : « Principes de Marketing », Pearson, Paris, 2010.

LEE, Stephen : « Aspects of British Political History 1914-1995 », Routledge, London, 1996.

LINCOLN, Edward J. : « Japan's rapidly emerging strategy toward Asia », OECD/GD(92) 59, Paris, 1992.

MABILLE, Xavier, TULKENS, Charles-X & VINCENT, Anne : « Les Groupes d'Entreprises », CRISP n° 47, Bruxelles, 1998.

MARCHIPONT, Jean-François : « La Stratégie Industrielle de l'Union Européenne », Office des publications officielles des Communautés Européennes, Luxembourg, 1997.

MOLLE, Willem : « The Economics of the European Integration », Ashgate, Aldershot UK, 2001.

MONTPERRUS-VERONI, Paola : « Les mutations de l'économie » in LAZAR, Marc : « L'Italie contemporaine », CERI, Fayard, Paris, 2009.

MORAVCSIK, Andrew : « The choice for Europe », Ithaca, New York, 1998.

MUCHIELLI, Jean-Louis & BUCKLEY, Peter : « Multinational Firms and International Relocation », Edward Elgar, Chetenham, 1996.

OLIVI, Bino : « L'Europe Difficile : histoire politique de la Communauté européenne », Folio histoire, Paris, 1998.

OMAN, Charles : « New Forms of Investments in Developing Country Industries : mining, petrochemicals, automobiles, textiles, food », OECD, Paris, 1989.

OMAN, Charles : « Globalisation and regionalisation », OCDE, Paris, 1994.

OWEN, Nicolas : « Economies of Scale, Competitiveness and Trade Patterns within the European Community », Calrendon Press, Oxford, 1983.

PELKMANS, Jacques : « Market Integration in the European Community », Martinus Nijhoff Publisher, The Hague, 1984.

PELKMANS, Jacques : « European Integration : Methods and Economic Analysis », Financial Times & Prentice Hall, Harlow, 2001.

PELKMANS, Jacques : « European Integration : Methods and Economic Analysis, 3rd edition », Financial Times & Prentice Hall, Harlow, 2006.

PIGGOTT, Judith & COOK, Martin : « International Business Economics : an European Prespective », Longman, London, 1993.

PIORE, Michael J & SABEL, Charles F : « Les chemins de la prospérité : de la production de masse à la spécialisation souple », Hachette, Paris, 1989.

RAMSES 2003 : « L'Affaire Général Electric-Honeywell », p. 237-239, IFRI, Dunod, Paris, 2000.

RICHES, Véronique : « L'économie britannique depuis 1945 », La Découverte, Paris, 1992. SAUNIER, George : « Le gouvernement français et les enjeux économiques européens à l'heure de la rigueur » in Milieux économiques et intégration européenne au xxe siècle : la relance des années quatre-vingt (1979-1992), Comité pour l'Histoire Économique et Financière de France, Paris, 2007.

SCHERER, Frederic & ROSS, David : Industrial Market Structure and economic performance, Houghton Mifflin Company 1990.

SERVAN-SCHREIBER, Jean-Jacques : « Le Défi Américain », Denoël, Paris, 1967. SIPRI : Sipri 2006 archives. sipri.org/…/SIPRI…/mex_yb08_175-206.... consulté le 12 août 2012.

STOPFORD, John M : « Offensive and defensive responses by European Multinationals to a World of Trade Blocs », OCDE GD (92)78, Paris, 1992.

SWANN, Denis & MC LACHLAN, Donald : « Concentration or Competition : a European Dilemma ? An Essay on Antitrust and the Quest for a "European" Size of Company in the Common Market », Chatham House and PEP, London, 1967.

TILLY, Richard & WELFENS, Paul. J. : « European Economic Integration as a Challenge to Industry and Government : Contemporary and Historical Perspectives on International Economic Dynamics », Springer, Berlin, 1996.

THE ECONOMIST : « Back on Top : A Survey of American Business », September 16th, 1995.

THE ECONOMIST : « The Grand Illusion : A Survey of France », June 5th, 1999. ECONOMIST, The : « Lean, Mean, European : A Survey of European Business » April 29th, 2000.

UNCTAD : « World Investment Report 1991-2004 », United Nations, Geneva, 2004.

VANDERMOTTEN, Christian & MARISSAL, Pierre : La production des espaces économiques, Presses Universitaires de Bruxelles, 2010.

VANDERWEE, Herman : « Histoire Économique Mondiale : 1945-1990 », Academia Duculot, 1990.

VAN LAER, Arthe : « Quelle Politique Industrielle pour l'Europe ? Les projets des Commission Jenkins et Thorn 1977-1984) » in Milieux économiques et intégration européenne au XXe siècle : la relance des années quatre-vingt (1979-1992), Comité pour l'Histoire Économique et Financière de France, Paris, 2007.

WATSON, Katherine : « The Financial Sector since 1945 » in « The Cambridge Economic History of Modern Britain », volume III, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

WILKINS, Mira : « The Maturing of the Multinational Enterprise : American Business Abroad from 1914 to 1970 », Harvard University Press, Cambridge Mass, 1974.

WHISH, Richard : « Competition Law », 4e edition, Butterworths, London, 2004.

WONOROFF, Denis : « Histoire de l'Industrie en France du XVIe siècle à nos jours », Seuil, Paris, 1994.

WOODRUFF, William : « America's Impact on the World : a Study of the role of the United States in the World Economy, 1750-1970 », Macmillan, London, 1975.

WULF, Herbert : « Arms Industry Limited », SIPRI, Oxford University Press, 1993.

YVARS, Bernard : « Économie Européenne », Dalloz, Paris, 1997.

ZINN, Howard : « A People's History of the United States », Harper Perennial, New York, 1995.

CHAPITRE 5

L'INTÉGRATION MONÉTAIRE EUROPÉENNE

5.1 Les objectifs de l'intégration monétaire **114**

5.2 Éléments théoriques nécessaires à l'analyse de l'intégration monétaire **117**

5.3 Les origines de l'intégration monétaire européenne **123**

5.4 Le fonctionnement du système européen des banques centrales (SEBC) et de la zone euro **142**

5.5 Les missions de la BCE **147**

5.6 Les outils de la politique monétaire européenne **149**

5.7 Les fragilités congénitales de l'UEM **153**

5.8 De la crise financière globale à la crise de l'euro **174**

5.9 Les contradictions responsables de l'enlisement de la crise de la zone euro **186**

5.10 Les mesures visant à pérenniser l'UEM **189**

5.11 Le problème des injections de liquidités permanentes **197**

5.12 L'impact de la crise du COVID-19 **199**

5.13 Quelles voies possibles pour l'UEM **202**

5.14 Le rôle international de l'euro **207**

5.1 LES OBJECTIFS DE L'INTÉGRATION MONÉTAIRE

L'intégration monétaire relève d'une décision politique. C'est l'État (ou un groupe d'États) qui impose le pouvoir libératoire d'une même monnaie sur l'ensemble du territoire sur lequel il (ou ils) exerce(nt) son (leur) autorité. C'est ainsi qu'on a pu voir des monnaies uniques accompagner un processus de centralisation politique, comme le dollar américain unique avec le renforcement des pouvoirs de l'État fédéral pendant la guerre de sécession américaine, le Reichmark avec l'unification allemande ou la lire avec l'unification italienne (Kindelberger, 1986 & Atack, 1990).

L'adoption d'une monnaie unique au sein d'un même territoire supprime le risque de change entre les différentes parties qui composent ce territoire[1]. Ainsi lorsque l'on supprime le thaler et le gulden pour imposer le seul Reichmark à travers tout l'empire allemand, passant de sept zones monétaires à une seule (Marsh, 2010 : 19), il n'existe plus de barrières monétaires au sein du marché allemand, ce qui favorise la circulation des marchandises et des capitaux.

Les entreprises et les détenteurs de capitaux privés ont des motivations économiques en faveur ou en défaveur d'un processus d'intégration monétaire. Dans un système de taux de change flottants, la barrière monétaire s'ajuste de manière automatique en cas de déficit commercial. En effet, le pays A qui connaît un déficit commercial voit sa devise se déprécier, les prix des biens importés d'un pays B exprimés dans la devise nationale du pays A augmentent automatiquement et deviennent moins compétitifs sur le marché national du pays A. Ce mécanisme explique pourquoi avec des taux de change flottants, un fort surplus commercial qu'un pays B aurait vis-à-vis d'un pays A ne pourrait se prolonger sauf si les consommateurs du pays A n'ont aucun substitut aux produits importés du pays B (c'est-à-dire qu'il n'existe pas de production des biens importés dans le pays A ou que le pays A ne peut les importer d'un pays tiers). Toutefois, si les pays A et B créent ensemble une union monétaire, alors cette correction ne se réalise plus. Le pays B peut maintenir durablement un surplus commercial vis-à-vis du pays A et ses produits restent compétitifs, ce qui peut motiver les firmes du pays B à soutenir une union monétaire.

On peut illustrer cet avantage pour une région désirant accroître ses débouchés en observant l'unification italienne du milieu du XIXe siècle. En adoptant la lire italienne, le Piémont et la Lombardie peuvent maintenir une balance commerciale excédentaire avec les régions du sud de la péninsule, ce qui permet à l'industrie naissante de ces régions du nord de bénéficier d'économies d'échelle pour leur industrie naissante. La compétitivité des produits du nord de l'Italie exportés vers les régions du sud reste inchangée par rapport aux produits des concurrents non italiens alors qu'elle aurait dû se détériorer si l'union monétaire n'avait pas eu lieu. La même remarque peut évidemment être faite dans le cadre de l'intégration monétaire des États-Unis après la guerre de Sécession entre la Nouvelle-Angleterre et les États du Sud.

Une union monétaire engendre une augmentation des échanges commerciaux entre les différentes économies qui la composent et cela au détriment du commerce réalisé avec le reste du monde. Cela tient au fait que le taux de change ne joue plus de rôle de rééquilibreur des balances commerciales entre ces différentes économies membres de l'union monétaire.

5.1.1 *Les gains de l'intégration monétaire*

Ces gains sont envisagés dans cette section dans une perspective de maximisation de bien-être national. Il ne s'agit pas ici d'un prisme idéologique en faveur d'un nationalisme européen, mais bien de comprendre pourquoi des gouvernements de pays membres de l'UE ou des entreprises de certains secteurs peuvent supporter un

1 Se référer au chapitre 1 pour les barrières monétaires.

projet d'intégration monétaire, indépendamment de son effet sur le bien-être global. Les gains d'une union monétaire se font en partie au détriment des agents économiques du reste du monde dans une logique de concurrence entre les grandes puissances économiques et leurs grands groupes industriels et financiers.

A. La suppression du risque de change

C'est l'avantage qui a été le plus souvent mis en avant pour justifier l'Union Économique et Monétaire (UEM). Le risque de variation des taux de change est un coût qui rend moins efficace le marché unique européen. Cela crée un biais en faveur du commerce national, car une firme peut craindre qu'une forte variation du taux de change se répercute sur ses recettes ou ses coûts dans le cas où elle traiterait avec l'étranger. L'adoption d'une monnaie unique doit donc créer un biais en faveur du commerce intrarégional de la région qui adopte la même monnaie par rapport au commerce avec le reste du monde. Ainsi l'UEM devrait engendrer un accroissement de commerce entre les pays membres de la zone euro au détriment du reste du monde.

B. La suppression des coûts des opérations de change

L'adoption d'une monnaie unique permet d'éviter que des individus et des entreprises ne doivent procéder à des opérations de change et en payer les commissions aux banques et autres établissements de change. C'est un gain limité, mais non négligeable.

C. Une meilleure transparence des évolutions des prix entre les différentes économies de l'union monétaire

L'adoption d'une monnaie unique permet de mieux comparer les évolutions de prix entre les différents pays de l'union monétaire et d'affiner le choix des consommateurs.

D. Une plus grande stabilité financière

L'adoption d'une monnaie unique peut contribuer à réduire la volatilité des mouvements internationaux de capitaux. L'adoption d'un taux d'intérêt directeur unifié et d'une monnaie unique stabilise les mouvements de capitaux à l'intérieur d'une zone[2]. Cela réduit les possibilités d'attaques spéculatives contre de petites monnaies. Les réserves de la banque centrale unifiée de l'union monétaire sont plus importantes et ont donc plus de chances d'être suffisantes pour intervenir sur les marchés des changes pour contrer une attaque spéculative ou pour simplement la dissuader. L'analyse du triangle des incompatibilités et de certaines attaques spéculatives contre les monnaies européennes au cours des années 1980-1999 permet de mieux comprendre l'adoption de la monnaie unique de l'UE.

E. L'intégration des marchés financiers

L'adoption d'une monnaie unique conduit à l'intégration des marchés financiers au sein d'une union monétaire, car, comme pour le marché des biens, elle réduit les coûts de transactions (gestion du risque de change, commissions de change, difficulté de comparer l'évolution des prix). Cette meilleure intégration est censée permettre en théorie une meilleure allocation des capitaux entre les différentes économies nationales de l'union monétaire, baissant les coûts de l'accès au capital pour les économies nationales où l'épargne domestique est relativement rare.

2 Voir la section sur les déterminants du taux de change.

Cette intégration est susceptible d'engendrer des effets dynamiques. Elle donne naissance à un marché financier de plus grande taille qui peut renforcer des effets de districts marshalliens et attirer des opérateurs financiers des autres parties du monde, générant des effets d'apprentissage et des économies d'échelle externes. Une monnaie plus utilisée sur le plan international favorise l'émergence de grands centres financiers qui contribuent à la capture de rente au profit des opérateurs qui s'y établissent.

F. Le seigneuriage

Le privilège du seigneuriage tient à la capture par l'État émetteur d'une monnaie de rentes, réalisées au détriment d'autres agents économiques, qu'un État peut obtenir par le monopole de l'émission d'une monnaie, avantage dont la portée géographique dépasse le cadre du territoire national, du moins si la monnaie connaît un usage international.

À la fin de la Deuxième Guerre mondiale, la position hégémonique des États-Unis dans le commerce mondial et leur poids économique confèrent au dollar le rôle de monnaie internationale, consacré dans le système de Bretton Woods[3], et a formidablement accru le seigneuriage monétaire américain. Même après l'effondrement du système de Bretton Woods en 1973, le dollar est resté la principale monnaie de réserve internationale et la monnaie de référence au niveau mondial, de telle sorte que le seigneuriage persiste aujourd'hui.

En effet, une banque centrale perçoit des intérêts sur les liquidités qu'elle met en circulation (voir infra). Les profits du Federal Reserve Board (dit « Fed »), la banque centrale américaine, vont donc augmenter lorsque le dollar devient monnaie mondiale parce qu'elle est demandée par des agents économiques non américains (banques centrales, banques, firmes). La moitié des dollars émis par la Fed sont localisés hors des États-Unis. Il ne faut pas toutefois surestimer ce seigneuriage, car le total des profits de la Fed ne dépasse pas 0,5 % du PIB américain (De Grauwe, 2012 : 69).

Un avantage beaucoup plus important est la possibilité pour le débiteur d'emprunter dans sa propre monnaie. C'est vrai pour l'État comme pour les firmes américaines. La nécessité pour les agents économiques du monde entier de détenir des actifs financiers en dollars comme réserve internationale permet aux États-Unis de financer facilement leur déficit public et commercial. Ce sont les agents étrangers qui supportent le risque de change comme l'a montré la dépréciation du dollar après 1971 et ses effets sur les actifs des banques centrales des grandes économies du monde.

La monnaie internationale d'une économie disposant d'un grand marché intérieur peut servir d'ancrage aux monnaies de plus petites économies très dépendantes de ce grand marché. Ainsi, des économies d'Amérique latine ou d'autres parties du monde ont fixé leur monnaie par rapport au dollar et sont obligées de suivre une politique monétaire qui s'aligne sur celle des États-Unis. Cela signifie une réduction considérable du risque de change pour les transactions internationales des firmes américaines, notamment pour les multinationales qui opèrent dans ces pays. La création de la zone euro a engendré un phénomène similaire dans son voisinage, bien que plus limité[4].

Une union monétaire peut donc potentiellement accroître le seigneuriage au détriment du reste du monde en fournissant une monnaie de réserve plus importante et en jouant sur les différents effets décrits plus haut.

3 Voir infra la section consacrée au système monétaire international de Bretton Woods.
4 Voir la section consacrée à la dimension internationale de l'euro.

5.2 ÉLÉMENTS THÉORIQUES NÉCESSAIRES À L'ANALYSE DE L'INTÉGRATION MONÉTAIRE

Cette section ne peut développer la totalité des éléments essentiels de la comptabilité nationale et de la macroéconomie monétaire qui permettent de comprendre la politique monétaire en général ; elle suppose ces éléments connus[5]. On examinera ici trois éléments théoriques spécifiques à l'analyse des relations monétaires internationales et aux problèmes que pose l'intégration monétaire.

5.2.1 *Les déterminants du taux de change*

Les taux de change entre les monnaies nationales de deux pays sont modifiés par les facteurs suivants :

A. La balance courante

La balance courante d'un pays est constituée de ses exportations de biens et services (au crédit), de ses importations de biens et services (au débit) ; de ses revenus extérieurs tels que les salaires, les dividendes et autres revenus d'investissements faits à l'étranger (au crédit) et de ses transferts des mêmes types de revenus vers l'étranger (au débit).

Si le pays A connaît un surplus de sa balance courante (le crédit dépasse le débit), cela signifie que le reste du monde demande davantage la monnaie du pays A (pour acheter les produits du pays A exportés vers le reste du monde ou pour rémunérer les salariés et capitaux provenant du pays A employés dans le reste du monde) que le pays A ne demande les monnaies du reste du monde. La demande relative de la monnaie du pays A augmente sur les marchés des changes et génère une appréciation de la monnaie du pays A par rapport aux monnaies du reste du monde. Le surplus de la balance courante d'un pays entraîne donc l'appréciation de sa monnaie.

B. Le différentiel d'inflation

L'inflation constitue une érosion du pouvoir d'achat de la monnaie. Dans un pays A qui connaît un taux d'inflation annuel de 10 %, un habitant qui garderait une valise de billets de banque chez lui pendant une année ne pourra acheter que 90 % de la quantité de biens qu'il aurait pu acheter un an auparavant.

Si le pays voisin B ne connaît lui qu'un taux d'inflation de 1 %, l'habitant du pays A peut décider de changer en début d'année sa valise de billets de monnaie du pays A en billets de monnaie du pays B. Il garde ses billets du pays B un an et les reconvertit en billets du pays A à la fin de l'année. Cet habitant n'a perdu que 1 % de son pouvoir d'achat et non plus 10 %[6]. Mais une multitude d'habitants peuvent faire le même calcul et vouloir changer leur monnaie du pays A pour de la monnaie du pays B dont l'érosion du pouvoir d'achat est moins forte. Sur le marché des changes, l'offre de la monnaie du pays A augmente brutalement en même temps que la demande pour la monnaie du pays B, ce qui engendre une appréciation de la monnaie B par rapport à la monnaie A. Le pays qui a la plus faible inflation voit donc sa monnaie s'apprécier et vice-versa. L'inflation dans un pays provoque donc une dépréciation de sa monnaie.

5 Comme ouvrage de référence on peut citer : BLANCHARD Olivier : « Macroéconomie », Pearson Éducation ; GÉNÉREUX Jacques « Économie Politique », Hachette ; MISHKIN Frederic : « Monnaies banques et marchés financiers » ; Pearson Éducation.

6 Pour simplifier, on suppose ici qu'il n'y a pas de commission pour les opérations de change.

C. Le différentiel de taux d'intérêt

Si les banques d'un pays B offrent des taux d'intérêt de 10 % alors que celles du pays A n'offrent que des taux de 5 % et que le pays B n'est pas considéré comme plus risqué que le pays A, alors des détenteurs de capitaux du pays A pourraient décider de placer leurs capitaux auprès des banques du pays B pour obtenir une meilleure rémunération. On observe alors un afflux de capitaux vers le pays B en provenance du pays A. Sur le marché des changes, l'offre de la monnaie du pays A augmente brutalement en même temps que la demande pour la monnaie du pays B, ce qui engendre une appréciation de la monnaie B par rapport à la monnaie A. Un différentiel positif du taux d'intérêt en faveur du pays B se traduit donc par une appréciation de la monnaie du pays B.

Le différentiel des taux d'intérêt comme facteur de variation des taux de change a pris une importance croissante depuis les années 1970. Avec l'effondrement du système de Bretton Woods (voir infra), la libéralisation des mouvements de capitaux, l'interconnexion des marchés financiers en temps réel et le poids de plus en plus important des actifs financiers par rapport au PIB mondial, la volatilité des mouvements internationaux de capitaux s'est fortement accrue. De petits différentiels d'intérêt peuvent entraîner de substantielles variations de taux de change dans un laps de temps très court, parfois en quelques heures. Adda estime que 95 % des transactions sur les marchés des changes se font indépendamment du commerce des biens et services, donc pour des motifs d'arbitrage visant à optimiser un portefeuille d'actifs financiers (Adda, 2012 : 111). Ce pourcentage indique à quel point les mouvements de capitaux jouent un rôle important dans la détermination du taux de change à court terme. Bien sûr, l'effet de la balance courante reste déterminant à long terme, car un déficit persistant engendre auprès des opérateurs financiers internationaux une incertitude quant à la capacité de ce pays à financer ce déficit.

Ces éléments constituent des fondamentaux macroéconomiques d'une économie nationale pour expliquer l'évolution de son taux de change.

D. Les mouvements spéculatifs et prophéties autoréalisatrices

Les investisseurs financiers font aujourd'hui des arbitrages de manière permanente en temps réel sur les marchés des changes pour maximiser le rendement de leurs portefeuilles. Les monnaies qui sont librement convertibles sur les marchés financiers internationaux (principalement le dollar, l'euro et les monnaies des économies les plus développées) fluctuent donc en permanence en fonction de ces arbitrages qui sont en fait le résultat d'anticipations des investisseurs sur l'évolution des taux de change des monnaies.

Ainsi, un agent peut anticiper une baisse du taux d'intérêt directeur de la Banque Centrale Européenne et considérer que le différentiel des taux d'intérêt sera positif en faveur des États-Unis et changer ses euros en dollars pour bénéficier de la future appréciation du dollar. Il peut même spéculer en achetant des dollars par le biais des contrats dits «*futurs*» qui lui permettent d'acquérir aujourd'hui un montant de dollars qu'il devrait acquitter en euros à une date ultérieure (par exemple six mois). Si le dollar s'est apprécié par rapport à l'euro au cours de cette période, l'investisseur récupère la différence. Ces phénomènes peuvent entraîner de fortes variations entre les monnaies si les arbitrages sont massifs ; leur importance dépend du fait que les investisseurs spéculateurs tablent sur le fait que cette anticipation est largement partagée par les marchés. *L'anticipation de l'anticipation* des marchés est déterminante dans l'arbitrage de l'investisseur, même si l'anticipation des marchés se révèle incorrecte. Ainsi, des spéculateurs peuvent réaliser des gains même si leur anticipation est incorrecte, voire irrationnelle, pour peu qu'elle soit partagée par suffisamment d'investisseurs qui agiront dans le même sens sur les marchés. Ainsi on a assisté au cours des années 1990 à des sorties de capitaux spéculatives d'économies d'Amérique latine qui possédaient pourtant des évolutions contrastées de leurs fondamentaux (Krugman, 2000 : 54). Ces mouvements spéculatifs se sont multipliés avec le poids croissant des activités financières par rapport à l'économie réelle.

5.2.2 *Le triangle des incompatibilités*

A. Le triangle des incompatibilités ou l'impossible trinité

Cette notion développée par les économistes Mundell et Fleming au cours des années 1960 constate l'impossibilité de mener simultanément trois objectifs de politique macroéconomique au sein d'un groupe de pays. Ces trois objectifs sont les suivants :

1. maintenir les taux de change fixes entre les monnaies nationales des pays considérés ;
2. permettre la libre circulation des capitaux entre les pays considérés ;
3. garder l'autonomie de la politique monétaire nationale pour chacun des pays considérés.

Il faut nécessairement sacrifier un des trois objectifs comme l'indique cette démonstration par l'absurde. Si deux pays A et B décident de maintenir des taux de change fixes entre eux et qu'ils permettent une liberté de circulation de capitaux entre eux, ils devront nécessairement avoir une politique monétaire similaire. Supposons par exemple que pour lutter contre des pressions inflationnistes, les autorités monétaires du pays A restreignent l'offre de monnaie et fassent grimper le taux d'intérêt tandis que le pays B ne modifie en rien sa politique monétaire. La hausse du taux d'intérêt dans le pays A engendre un différentiel de taux d'intérêt entre les deux pays. Ce différentiel attire les capitaux du pays B, en quête d'une meilleure rémunération, vers le pays A. Les capitaux provenant du pays B et investis dans le pays A doivent être changés de la monnaie du pays B vers la monnaie du pays A. Cela crée une offre supplémentaire de monnaie du pays B sur les marchés des changes qui provoque une dépréciation de la monnaie du pays B. Simultanément, cette opération de change entraîne une demande supplémentaire pour la monnaie du pays A qui amène une appréciation de la monnaie du pays A. En conséquence, la monnaie du pays A s'apprécie par rapport à celle du pays B, modifiant ainsi le taux de change entre les deux pays.

Pour empêcher cette appréciation, les pays A ou/et B peuvent interdire les mouvements internationaux de capitaux. Le pays B peut aussi s'aligner sur la politique monétaire du pays A et relever son propre taux d'intérêt national pour supprimer le différentiel qui est à la base de la fuite des capitaux du pays B vers le pays A. Il a alors renoncé à l'autonomie de sa politique monétaire nationale. Dans tous les cas, les trois objectifs ne peuvent donc être atteints simultanément.

Un pays peut sacrifier l'objectif de la libre circulation des capitaux en imposant des opérations de contrôle des changes et en empêchant sa monnaie d'être librement convertible. C'est le cas de la Chine dont les autorités monétaires ont décidé de privilégier le maintien d'un taux de change quasi fixe avec le dollar et de préserver l'autonomie de leur politique monétaire par le contrôle des changes.

Un pays peut décider de maintenir les taux de change fixes et garantir la libre circulation des capitaux et de sacrifier l'autonomie de la politique monétaire. C'est le cas des États membres du Système Monétaire Européen qui, entre 1990 et 1999, se sont alignés sur la politique monétaire allemande.

Un pays peut finalement vouloir garder l'autonomie de sa politique monétaire et autoriser les mouvements de capitaux, mais il laisse alors flotter sa monnaie dont le taux de change varie selon l'offre et la demande, c'est la politique des États-Unis et de nombreux pays de l'OCDE qui n'appartiennent pas à la zone euro. Il existe en pratique des régimes intermédiaires entre taux de changes fixes et flottants selon le degré de flexibilité (managed floating rates) et le type d'ancrage (à une monnaie, comme le peso argentin sous Menem, ancré au dollar, ou à un panier de monnaies comme le RMB au milieu des années 2000).

5.2.3 *Les zones monétaires optimales (ZMO)*

La théorie des zones monétaires optimales a été développée à l'origine par l'économiste canadien Robert Mundell qui a analysé à quelles conditions des États pouvaient avoir la même monnaie et donc renoncer à l'outil de la politique de change. En effet, un pays membre d'une union monétaire ne peut plus décider unilatéralement de dévaluer et de réévaluer sa monnaie en fonction d'objectifs macroéconomiques internes.

Lorsqu'un pays est touché par un choc macroéconomique qui provoque une forte récession et une détérioration de sa balance courante, il peut recourir à la dévaluation de sa monnaie pour rendre ses exportations plus compétitives et relancer la croissance et l'emploi par les exportations, et si nécessaire corriger la balance courante et rembourser des dettes extérieures éventuelles. C'est une politique économique qui a été très couramment utilisée au cours des dernières décennies. Or, la participation à une union monétaire implique que tous les pays renoncent à l'outil du taux de change nominal et adoptent une politique de change commune.

Lorsque les différents pays qui composent cette union monétaire connaissent une évolution macroéconomique similaire et sont affectés de la même manière par des récessions ou des chocs macroéconomiques (comme l'augmentation des prix de l'énergie ou l'effondrement d'une partie importante de la demande mondiale), cette incapacité de poursuivre une politique de change unilatérale n'est pas coûteuse. En effet, tous les pays de cette union ont intérêt à adopter la même politique de change, car ils sont dans la même situation économique.

Le problème se pose lorsque se produit un choc asymétrique qui touche certains pays et pas d'autres au sein d'une même union monétaire. Ainsi un pays exportateur net de produits énergétiques n'est pas touché de la même manière par la hausse des cours mondiaux des produits énergétiques qu'un pays importateur net. De même, un choc symétrique peut avoir des effets asymétriques selon les différentes économies nationales d'une même union monétaire (Baldwin, 2009 : 321). La crise financière globale a touché tous les pays de la zone euro, mais avec des effets très différents en Allemagne et en Grèce. Dans ces deux cas, il sera difficile aux pays de cette union monétaire de se mettre d'accord sur une politique de change commune. Certains gouvernements voudront une très forte dévaluation alors que d'autres gouvernements dont l'économie nationale connaît une situation moins grave n'éprouvent pas un tel besoin de relancer leurs exportations par la dévaluation et craindront les effets inflationnistes et l'impopularité d'une telle politique de change. Le coût d'appartenir à une union monétaire se fait alors sentir à cause de cette divergence.

Il existe cependant, sous certaines conditions, des alternatives à une dévaluation du taux de change nominal pour relancer la croissance d'une économie nationale en cas de récession. Si ces conditions sont remplies, alors un pays ne trouvera pas trop coûteux de renoncer à l'outil de la politique de change et aura intérêt à rester au sein de l'union monétaire pour profiter des avantages décrits précédemment[7].

Les différents éléments théoriques relatifs au concept de zone monétaire optimale examinent comment des chocs asymétriques peuvent se produire entre les différentes économies nationales d'une même zone monétaire (ou union monétaire) et sous quelles conditions des pays peuvent trouver des alternatives à une politique de change. Si ces chocs asymétriques ne peuvent se produire à l'intérieur d'une zone monétaire ou si les conditions sont remplies pour permettre aux États de cette zone de mettre en place des politiques alternatives à la politique de change, alors cette zone monétaire sera optimale, c'est-à-dire que les coûts seront plus faibles que les gains d'appartenance à cette zone pour chacun des États qui la composent.

Cette théorie des ZMO a été développée par plusieurs économistes dont le fondateur Mundell en 1961, McKinnon en 1963, Kenen en 1969 et Frankel et Rose en 1998 (McKinnon, 2001). Pour aller plus en profondeur, on pourra consulter la présentation synthétique développée par Richard Baldwin et Charles Wyplosz

7 Voir la section 5.1.1 de ce chapitre.

(Baldwin, 2009 : 346). On trouvera une présentation des arguments critiques vis-à-vis de la théorie des ZMO chez De Grauwe (De Grauwe, 2012 : 23). De Grauwe insiste notamment sur les coûts indirects associés à l'usage d'une politique de change[8] et mentionne les théories qui montrent que les effets d'une modification du taux de change nominal sur le niveau d'emploi et d'activité ne sont pas durables (De Grauwe, 2012 : 52). Cependant, De Grauwe reconnaît que l'argument des ZMO reste valide, car il identifie bien à quelles conditions les coûts d'appartenir à une union monétaire deviennent acceptables (De Grauwe, 2012 : 53).

A. La plausibilité d'un choc asymétrique

Plus la possibilité d'un choc asymétrique est faible, plus la zone monétaire est optimale. Il faut donc identifier les éléments qui favorisent ou non l'occurrence d'un tel choc.

Le premier critère est celui de la **diversification de l'économie nationale** mis en avant par Kennen. Effectivement, un pays qui dispose d'un large éventail de production de biens et services différents est moins susceptible d'être affecté par un choc asymétrique qu'un pays monoexportateur comme le sont certains PVD. Une économie diversifiée est également plus avancée et produit des biens et services différenciés dont les prix restent plus stables en cas de récession (car la différenciation des produits par une firme limite la concurrence à laquelle elle fait face) (Boyer, 2010). Des économies avancées disposant d'un haut niveau technologique et de grandes marques (donc de produits différenciés) comme la Suède, l'Allemagne et les Pays-Bas seront moins facilement touchées par un choc asymétrique qu'une économie comme la Grèce. Ces trois économies diversifiées n'auront pas de problème à former une union monétaire.

Le deuxième critère est celui de la **synchronisation du cycle d'affaires**. La croissance d'une économie nationale est soumise à des successions de périodes de récession et de reprise qui forment un cycle d'affaires (*business cycle*). Deux économies peuvent avoir un degré de synchronisation plus ou moins fort entre leurs cycles d'affaires. En cas de parfaite synchronisation, les récessions et reprises se succéderont exactement au même rythme et le choc asymétrique ne pourra pas se produire. Cette synchronisation provient en fait du **degré d'interdépendance économique et commerciale** entre les deux économies. Deux **économies très ouvertes qui commercent beaucoup entre elles** auront forcément des cycles d'affaires très synchronisés, les flux économiques importants entre les deux pays diffusant les ralentissements et les reprises de la croissance. C'est notamment le cas de petites économies voisines de l'Allemagne. C'est l'argument développé par Mc Kinnon. Effectivement, il n'y aurait pas d'intérêt à avoir des politiques de change divergentes entre ces économies très interdépendantes. Si un de ces pays très ouverts et très interdépendants dévaluait, cela accroîtrait le prix de ses importations, notamment celui des nombreux inputs utilisés dans sa production, ce qui lui ferait perdre une partie de la compétitivité gagnée par la dévaluation. L'outil de la politique de change est donc moins intéressant dans cette configuration et il est moins douloureux d'y renoncer dans le cadre d'une union monétaire. La réciproque vaut pour une économie plus fermée comme la Grèce.

La relation entre union monétaire et synchronisation du cycle d'affaires doit être vue de manière **dynamique**. C'est l'apport de Frankel et Rose qui montrent que l'union monétaire devrait stimuler progressivement le commerce entre ses États membres, ce qui accroîtrait l'interdépendance et la synchronisation d'affaires (McKinnon 2001). Une union monétaire peut donc accroître à moyen terme l'optimalité d'une zone monétaire. C'est un phénomène qui s'est effectivement produit dans la zone euro même s'il existe d'importantes divergences sur les mesures quantitatives de ce phénomène. Cet effet dynamique a probablement été surestimé dans les évaluations quantitatives de Rose, mais reste néanmoins non négligeable (De Grauwe, 2012 : 27).

8 Une politique de change ne génère pas un effet de long terme, car c'est un gain de compétitivité artificiel qui ne modifie pas en profondeur les caractéristiques structurelles de l'économie nationale et qui ne correspond pas à des gains de productivité réels qui proviennent notamment du progrès technologique, des effets d'apprentissage, de l'acquisition d'avoirs intangibles ou d'une croissance du capital humain.

Si, pour certains pays, ces deux critères ne sont pas remplis et la probabilité d'un choc asymétrique reste importante, il faut alors analyser si ces pays disposent d'alternatives à une politique de change, de dévaluation pour contrer ce choc.

B. Les alternatives à la politique de change pour contrer un choc asymétrique

La flexibilité des salaires et des prix à la baisse ou « dévaluation interne »

Il est possible de contrer le choc asymétrique par une relance des exportations sans dévaluer le taux de change nominal de la monnaie, mais en s'attaquant au taux de change réel, c'est-à-dire au niveau des prix des facteurs de production de l'économie nationale, c'est ce qu'on appelle une « dévaluation interne ». Pour gagner ainsi de la compétitivité pour les exportations, il faut qu'il soit possible de faire baisser les salaires et les autres coûts de production dans l'économie nationale (énergie, eau, services de télécoms, transport, services juridiques). Cette flexibilité permet donc de compenser la perte de la politique de change. Cette flexibilité à la baisse des salaires et des prix n'est jamais totale, car il existe une série de dispositions législatives qui fixent certains prix et salaires. Une partie de la fonction publique est titularisée et sa rémunération est fixée par des barèmes légaux. De nombreux pays disposent d'un salaire minimum ou de conventions collectives sectorielles avec des salaires fixés par la loi. D'autres prix peuvent être également fixés par la loi. Des situations de concurrence imparfaite (cartels, monopoles, restrictions de l'accès à la profession) peuvent également empêcher les prix d'être flexibles à la baisse. Ce degré peut donc varier considérablement d'un pays à l'autre selon leur législation sociale, leur politique de la concurrence et leur degré d'ouverture commerciale.

La mobilité du travail

C'est le critère développé dans la théorie originelle de Mundell. Un pays qui est touché par un choc asymétrique verra son chômage augmenter. Si les travailleurs de ce pays peuvent librement se déplacer dans le pays voisin de l'union monétaire qui n'est pas touché par ce choc, alors une dévaluation n'est pas nécessaire pour résorber le chômage. Ainsi bien qu'aux États-Unis, certains États n'ont pas de forte synchronisation de leurs cycles d'affaires, la forte mobilité de la main-d'œuvre entre États permet d'absorber plus facilement les chocs asymétriques subis par certains États.

Les dépenses publiques

Est-ce que l'État touché par un choc asymétrique peut le contrer par un programme de relance des dépenses publiques ? Un choc a généralement pour effet de fortement dégrader les finances publiques du fait des stabilisateurs automatiques (allocations de chômage, soutien aux entreprises, pertes de rentrées fiscales liées à la baisse de revenus). Si la dette publique du pays est déjà élevée et que son déficit commercial s'aggrave avec la récession causée par le choc, ce pays pourra difficilement faire financer un programme de relance par les dépenses publiques. En effet, les marchés financiers craindront le risque d'un défaut de paiement ou d'une sortie de l'union monétaire et d'une dévaluation. Cet État devra alors emprunter à des taux prohibitifs, ce qui l'empêchera de résorber le choc par des dépenses publiques. C'est ce qui s'est produit en 2010 pour la Grèce. La Chine, par contre, disposait de réserves extérieures suffisantes et d'une dette publique réduite, ce qui lui a permis de mettre en place rapidement un plan de relance substantiel dès 2009.

Il est toutefois possible au sein d'une union monétaire d'envisager des mécanismes de transferts financiers entre les États. Les pays qui ne seraient pas touchés par ce choc seraient alors solidaires du ou des pays en récession et leur verseraient des transferts pour leur permettre de contrer le choc par un programme de relance par les dépenses publiques. Ce mécanisme existe déjà à l'intérieur de la plupart des grands pays où certaines régions peuvent subir des chocs asymétriques. C'est l'État central (par exemple l'État fédéral américain) qui réduit les taxes et augmente les dépenses publiques des régions touchées par un choc asymétrique et il répercutera le coût de ces mesures sur les autres régions du pays. Ce mécanisme suppose donc l'acceptation

politique d'une solidarité financière par tous les pays de l'union monétaire. Cette dernière sera d'autant plus difficile à accepter si ces chocs asymétriques sont récurrents dans certains États membres de l'union monétaire et pas dans d'autres.

5.3 LES ORIGINES DE L'INTÉGRATION MONÉTAIRE EUROPÉENNE

L'union économique et monétaire, c'est-à-dire l'intégration monétaire et la coordination des politiques fiscales et budgétaires, n'est pas un objectif explicite mentionné dans le Traité de Rome en 1957. Les politiques macroéconomiques restent du ressort des États membres, mais il est spécifié dans les articles 105 à 108 que les « États membres coordonnent leurs politiques économiques » et que « chaque État traite sa politique en matière de taux de change comme un problème d'intérêt commun » (Maes, 2006 : 36). Un comité consultatif des gouverneurs des banques centrales de la CEE se met en place sur la proposition de la Commission (Maes, 2006 : 37). Cependant, ces activités de coordination macroéconomiques restent purement consultatives et les États membres ne sont pas soumis à de réelles contraintes de la part de la CEE dans la définition de leurs politiques macroéconomiques.

Jusqu'à la fin des années 1960, l'intégration monétaire n'est pas un objectif prioritaire sur le plan communautaire. En effet, le risque de change est très limité entre les États membres, car les rapports monétaires entre États européens sont clairement définis par le système multilatéral plus large mis en place à Bretton Woods sous le contrôle du FMI qui garantit une stabilité des taux de change entre les États qui y participent. Tant que le système monétaire international de Bretton Woods garantit cette stabilité, l'intégration monétaire n'est pas à l'ordre du jour de la CEE.

5.3.1 *Le système monétaire international de Bretton Woods : 1944-1971*

Le système monétaire international qui se met en place à la fin de la Deuxième Guerre mondiale est décidé à la conférence de Bretton Woods en 1944 qui est largement dominée par la délégation américaine. L'Allemagne et le Japon n'ont évidemment pas de représentants et les délégations européennes sont dépendantes financièrement et militairement des États-Unis. L'économie américaine dispose à la fois des plus importantes réserves d'or, de la production la plus diversifiée (l'économie américaine produit la plupart des catégories de marchandises) et est la première exportatrice du monde. Le dollar présente alors les conditions objectives pour reprendre le rôle de monnaie de référence du commerce international tenu par la livre sterling britannique jusqu'à la Première Guerre mondiale. La Grande-Bretagne dispose encore du bloc commercial créé autour du Commonwealth, mais ses réserves d'or sont épuisées par la guerre et le Commonwealth est un bloc qui se fragilise avec les mouvements d'indépendance (notamment aux Indes) et la plus grande autonomie économique de ses membres qui désirent poursuivre des politiques de substitution aux importations pour réduire leur dépendance vis-à-vis de la Grande-Bretagne (Afrique du Sud, Australie). Malgré sa notoriété, Keynes, le représentant britannique, ne peut contester la position hégémonique des États-Unis qui imposent le dollar comme monnaie de référence (Steil, 2013).

La conférence de Bretton Woods veut mettre fin à l'instabilité monétaire qui a caractérisé l'entre-deux-guerres, notamment en ce qui concerne les dévaluations compétitives comme outil de politique protectionniste. Parallèlement à la mise en place d'un nouveau système monétaire international, les États les plus industrialisés fondent un système multilatéral de type inédit pour réguler le commerce autour du GATT pour favoriser la libéralisation du commerce international[9].

9 Voir le chapitre 12 sur la politique commerciale.

Bretton Woods organise un système d'étalon dollar-or avec taux de change fixe. Le dollar est la monnaie de référence utilisée dans les transactions internationales. Le dollar est convertible en or à un taux de change fixe. Toutes les monnaies qui participent à ce système monétaire international doivent maintenir un taux de change fixe par rapport au dollar. Un pays ne peut décider d'une dévaluation sans en référer au Fonds Monétaire International créé au même moment pour surveiller ce système. Ce système garantit une stabilité des taux de change entre tous les pays membres du FMI dont font partie les États membres de la CEE. Le risque de change est donc assez faible au sein du Marché Commun.

A. La mise en place d'un contrôle étatique des mouvements internationaux de capitaux

Au cours de la Seconde Guerre mondiale, les gouvernements américain et britannique mettent en place un système de « *Welfare State* » (État providence) qui renforce les systèmes de sécurité sociale au moyen de transferts plus importants de l'État dans l'économie nationale. Le paradigme keynésien s'impose et prône l'utilisation de la politique budgétaire de manière contracyclique en cas de récession. Les dépenses de l'État, à travers la politique budgétaire et la sécurité sociale, jouent donc un rôle stabilisateur en cas de récession.

Keynes et White, lequel dirige la délégation américaine sous la supervision du ministre du trésor Morgenthau, sont convaincus de la nécessité de contrôler les mouvements internationaux de capitaux pour donner à l'État la marge de manœuvre nécessaire pour suivre ces politiques keynésiennes (Helleiner, 1995 : 25 ; Sapir, 2011 : 133 & Shaxson 2012 : 72). On a pu observer comment des sorties de capitaux massives et des attaques spéculatives contre le franc ont fortement affaibli le gouvernement français du Front Populaire et réduit sa capacité à faire des dépenses publiques (Helleiner, 1995 : 29). Le contrôle des mouvements de capitaux à travers le contrôle des opérations de change par l'État limite ce type d'attaques spéculatives contre une monnaie et permet à l'État de taxer le capital sans craindre des fuites, ce qui lui permet d'obtenir la base fiscale pour ses dépenses publiques. Keynes déclare alors : « Il n'y a pas de pays qui, dans le futur, puisse pour sa sécurité permettre l'évasion de capitaux pour des raisons politiques, ou pour échapper à l'impôt ou dans l'anticipation que le possesseur de ces capitaux veuille abandonner le pays. De la même manière, aucun pays ne peut recevoir des capitaux fugitifs qui ne pourraient être utilisés pour des investissements fixes[10] et qui transformeraient ce pays en pays déficient contre sa volonté » (cité in Sapir, 2011 : 134). Il permet également à l'État de réguler le taux d'intérêt. Ainsi l'État fédéral américain impose une limite maximale aux taux d'intérêt pratiqués par les banques américaines pour favoriser le crédit hypothécaire aux ménages et aux entreprises. Le système de Bretton Woods s'impose à une finance internationale encore fragilisée par la crise financière de 1929 et dont les opérations ont été fortement contraintes par les restrictions des mouvements de capitaux imposées par la guerre. Le nouveau système impose une certaine régulation des activités financières pour tenter de stabiliser l'économie capitaliste, à la fois sur le plan interne par le rôle stabilisateur des dépenses publiques et sur le plan externe par la stabilité des taux de change. Si l'on se réfère au triangle des incompatibilités[11], le système de Bretton Woods est basé sur l'autonomie de la politique monétaire, le maintien des taux de change fixes et donc l'abandon de la liberté des mouvements internationaux de capitaux.

B. Les origines de la dérégulation financière et de la libéralisation des mouvements de capitaux à partir des années 1960

La finance privée internationale tente alors de contourner ce nouveau cadre régulateur qui impose des limites aux taux d'intérêt et qui permet un niveau de taxation élevé sur les opérations financières et les capitaux. Cependant, un obstacle majeur limite fortement la marge de manœuvre des banques : l'absence de convertibilité des devises qui empêche les opérations de change d'une devise à l'autre. La convertibilité des monnaies

10 Keynes vise ici les IDE qu'il considère comme nécessaires.

11 Voir la section qui est consacrée au « triangle des incompatibilités » plus haut.

européennes est suspendue depuis la crise des années 1930 et la guerre. Cette suspension se poursuit pendant les premières années qui suivent la Deuxième Guerre mondiale du fait de l'instabilité macroéconomique des économies européennes et des fuites de capitaux qu'elles subissent (Schenk, 2010).

À partir de 1958, les grandes monnaies européennes, en particulier la livre sterling, sont à nouveau convertibles. Dès ce moment, les banques se mettent progressivement à contourner le système de Bretton Woods en offrant en dehors des États-Unis des comptes en banque rémunérés en dollars et ensuite dans d'autres devises[12]. Cela signifie qu'il est désormais possible de sortir une devise nationale de son pays d'origine et de la changer en d'autres devises à l'étranger en échappant au contrôle de son gouvernement national. Dès lors, il existe une brèche dans le contrôle par les États des mouvements internationaux des capitaux qui s'agrandit au cours des années 1960-1970. Le principal lieu géographique de ce marché dérégulé des changes, qu'on appelle alors marché des « eurodevises », se situe sur la place financière de Londres, la *City*. Les filiales de banques internationales s'y installent et leur nombre passe de 52 en 1962 à 214 en 1979. Les actifs de ce marché des eurodevises croissent de façon impressionnante, passant de 14 milliards de dollars en 1964 à plus de 500 milliards en 1978[13]. Londres accueille à cette date un cinquième de l'ensemble des actifs bancaires dans le monde (Schenk, 2010 : 235).

Les premiers utilisateurs du marché des eurodevises sont les multinationales, principalement américaines, qui ont des besoins de liquidités pour leurs différentes filiales en Europe. Cela facilite également les opérations de *transfer pricing* pour contourner l'impôt. Les particuliers, les fonds de placement et les institutions financières y voient une manière d'obtenir des taux d'intérêt plus élevés pour leurs capitaux que ceux pratiqués aux États-Unis, ces derniers étant soumis à une législation imposant un plafond, la règlementation Q (Kindleberger, 1986 : 528). C'est également une manière d'échapper au contrôle du fisc national. Parallèlement au marché des eurodevises, les banques de la *City* développent des liens avec des paradis fiscaux *off shore.* Ces centres financiers *off shore* sont officiellement autonomes, mais en dernière instance ils dépendent de la Grande-Bretagne sur le plan judiciaire, diplomatique et militaire, ce qui garantit une sécurité pour les investisseurs par rapport à d'autres micro-États du tiers-monde (Îles anglo-normandes, Caïmans, Îles Vierges britanniques, Bermudes, Gibraltar, Ile de Man, Turks et Caicos, Montserrat)[14] (Shaxson, 2012 & Chavagneux, 2012 : 12).

Les liquidités dérégulées du marché des eurodevises attirent les gouvernements des PVD désireux de souscrire à des emprunts pour poursuivre leur politique d'industrialisation, acquérir la technologie nécessaire auprès des pays les plus développés ou tout simplement se livrer à des détournements de fonds publics et à des opérations de spéculations (comme les dictatures argentine ou zaïroise par exemple) (George, 1990 & Teubal, 2008). Les banques japonaises sont également d'importantes utilisatrices dès les années 1960 (Schenk, 2010 : 227). Les années 1970 voient Londres devenir le centre le plus important des prêts internationaux.

On peut se demander pourquoi les gouvernements européens et américain laissent se développer cette dérégulation financière qui affaiblit leur base fiscale et déstabilise les fondements du système monétaire international. Pour le gouvernement britannique et surtout la Banque centrale, il s'agit de rendre une vigueur à la City pour qu'elle puisse redevenir le plus grand centre financier du monde (Helleiner, 1995 & Shaxson, 2012). C'est effectivement ce qui se produit et la part des services financiers dans le PIB britannique ne cesse de croître à partir des années 1960 pour finalement dépasser celle de l'industrie au cours des années 1990 (Riches, 1992 : 65 & Watson : 170). Pour la finance américaine, il s'agit de contourner la régulation des activités financières par le gouvernement fédéral qui impose un plafond au taux d'intérêt nominal alors que la croissance de l'inflation s'accélère au cours des années 1960, faisant chuter le taux d'intérêt réel. Dès 1960, la banque fédé-

12 Schenk considère que le début des eurodevises date de 1955 avec la Midland Banks, mais il faut attendre la convertibilité de la livre et d'autres grandes monnaies pour que ce phénomène prenne de l'ampleur (Schenk, 2010 : 225).

13 Hobsbawm, E., *L'Âge des extrêmes : histoire du court XXe siècle*, Éditions Complexe, Bruxelles, 1994, p. 368.

14 En matière de sécurité des investisseurs, seule la Grenade britannique connaîtra brièvement un gouvernement procastriste après le coup d'État organisé par Bernard Coard en 1983. Le gouvernement procastriste sera rapidement éliminé par l'intervention militaire américaine de l'administration Reagan. Coard sera jugé en dernière instance par le Privy Council de Londres.

rale de New York est bien consciente du problème et constate que le marché des eurodevises réduit son autonomie en matière de politique monétaire (Shaxson, 2012 : 96). Il s'agit également pour les opérateurs d'échapper à la taxation croissante du gouvernement américain. Une grande partie des *think tanks* et des économistes américains sont convaincus qu'il faut réduire le rôle de l'État dans l'économie en réduisant les dépenses publiques, en abandonnant les taux de change fixes et en libéralisant les mouvements de capitaux (Halimi, 2004 : 256 ; Harvey, 2007 : 45 & Helleiner 1995 : 118). Le système de Bretton Woods et la régulation financière de l'État fédéral américain ont été perçus comme un obstacle à la profitabilité des entreprises privées de la finance et des multinationales américaines, y compris de la part du gouvernement américain qui laisse tacitement les multinationales contourner les restrictions aux mouvements de capitaux et mettre en place des systèmes d'évasion fiscale[15]. Le gouvernement américain, comme les banques centrales des pays développés, la Bundesbank, celle de France ou du Japon, ou encore la Banque des Règlements Internationaux ne voient pas la nécessité d'imposer de contrôle aux mouvements de capitaux sur le marché des eurodevises (Schenk, 2012 : 235).

Après la dérégulation *de facto* de la finance anglo-saxonne des années 1960-1970, les entreprises de services financiers des autres États exercent alors un lobbying auprès de leurs gouvernements nationaux pour affirmer que la libéralisation est inévitable pour résister à la concurrence de la finance anglo-saxonne. Au début des années 1990, la plupart des pays de l'OCDE ont libéralisé leurs mouvements de capitaux et abandonné le contrôle des opérations de change (Helleiner, 1995 : 166).

Dès les années 1960, le contrôle des mouvements internationaux de capitaux par les États se relâche considérablement. Parallèlement, on assiste à une divergence croissante des politiques budgétaires et monétaires entre les différentes grandes économies du système de Bretton Woods. Le gouvernement américain s'enlise dans la guerre du Vietnam à partir de 1965 et engage jusqu'à un demi-million d'hommes en 1965. Parallèlement à l'explosion des dépenses militaires engendrée par l'intervention au Vietnam, le gouvernement Johnson met en place son programme de « Great Society » qui augmente considérablement les programmes sociaux, notamment pour faire face à la radicalisation d'une partie de la population noire (Defraigne, 2010). La peur de perdre sa crédibilité dans le cadre de la guerre froide contraint l'administration américaine à s'enliser durablement dans le sanglant « bourbier » vietnamien. Le déficit public américain s'accroît et génère des poussées inflationnistes qui ne sont pas corrigées par une hausse des taux d'intérêt alors que certains pays comme l'Allemagne et les Pays-Bas connaissent des inflations plus modérées.

À partir du milieu des années 1950, les économies européennes et japonaises ont finalisé leur reconstruction. Non seulement elles nécessitent moins d'importations de machines-outils américaines, mais elles sont également capables d'exporter des produits manufacturés vers les États-Unis. Ces évolutions, combinées à la forte consommation interne des États-Unis, détériorent la balance commerciale des États-Unis vis-à-vis de plusieurs grandes économies comme l'Allemagne et le Japon.

À la fin des années 1960, les politiques du gouvernement américain génèrent un important différentiel d'inflation et un déficit commercial vis-à-vis d'économies comme l'Allemagne, le Japon, les Pays-Bas ou la Suisse. Or le marché des eurodevises londonien crée une faille au niveau du contrôle des mouvements de capitaux et des opérations de change dans laquelle s'engouffrent les multinationales et la finance internationale. Le gouvernement américain se retrouve alors confronté à un dilemme. Ou bien il réduit son inflation et ses dépenses publiques et rééquilibre sa balance commerciale, ou le dollar continue de se déprécier sur le marché de change parallèle dérégulé de Londres. Une situation de dualité de taux de change – un taux officiel qui est immuable et un taux parallèle qui répond à l'offre et à la demande de capitaux mobiles internationalement – rend le système insoutenable. Les pays qui accumulent des dollars de plus en plus surévalués commencent à convertir ceux-ci en or, ce qui épuise les réserves d'or de la banque centrale américaine. Le niveau des réserves d'or américaines est jugé préoccupant dès 1968. Or pour des motifs de politique intérieure et internationale, les

15 Shaxson cite le cas d'un économiste du US Council of Economic Advisors qui, soulevant la question des effets déstabilisateurs devant le président Nixon, se verra répondre par la présidence qu'on « ne veut pas attirer l'attention sur ce phénomène » (Shaxson, 2012 : 98).

gouvernements de Johnson et de Nixon se refusent à corriger leur déficit commercial, leur déficit public et à réduire la masse monétaire pour réduire leur inflation. Confrontés au « dilemme de Triffin »[16], ils sacrifient donc le système monétaire international de taux de change fixes. En 1971, le gouvernement Nixon suspend la convertibilité de l'or et en 1973, il laisse le taux de change du dollar varier selon l'offre et la demande. Le système de taux de change fixes de Bretton Woods est ainsi abandonné et remplacé par un système de taux de change flottants. Les valeurs des monnaies entre elles sont alors déterminées par les marchés des changes qui sont progressivement dérégulés officiellement au cours des années 1970-1980.

L'unilatéralisme du gouvernement américain a miné le système monétaire international. Le ministre des Finances de De Gaulle et futur président Valery Giscard d'Estaing parle alors de « privilège exorbitant » (James, 2012 : 59). En effet, le gouvernement américain peut faire tourner la planche à billets et aggraver son déficit public sans que le pouvoir d'achat international du dollar ne se modifie. C'est en fait le reste du monde qui finance le déficit public et le déficit commercial des États-Unis en acceptant une monnaie qui se déprécie sur les marchés privés, mais dont le taux de change fixe officiel ne se modifie pas. Lorsque le gouvernement américain suspend la convertibilité de sa monnaie en or en 1971 et laisse flotter sa monnaie en 1973, le dollar se déprécie officiellement et fait donc baisser la valeur des réserves des banques centrales des pays qui ont gardé d'importantes réserves de dollars comme l'Allemagne ou le Japon.

Les gouvernements de ces pays, notamment l'Allemagne et le Japon, semblent avoir été forcés d'accepter ces pertes financières provoquées par le gouvernement américain du fait de leur dépendance militaire vis-à-vis des États-Unis dans le contexte de la guerre froide (Zimmermann, 2011 : 226). Toutefois, l'unilatéralisme américain en matière de gouvernance monétaire globale pousse les gouvernements européens à rechercher des alternatives. En effet, le dollar demeure la monnaie mondiale de référence pour la plus grande partie du commerce international et la principale monnaie de réserve détenue par les banques centrales du monde entier, mais le gouvernement américain gère sa politique monétaire de manière unilatérale comme une monnaie nationale. Comme le rappelle brutalement Connally, le secrétaire d'État au Trésor américain de Nixon en 1971 : « *the dollar may be our currency but it's your problem* »[17].

5.3.2 *La transition de l'éclatement de Bretton Woods à l'adoption de l'euro*

Le passage d'un système monétaire international de taux de change fixes à un régime de taux de change flottants entre les grandes puissances économiques mondiales[18] engendre des perturbations importantes au niveau de la CEE.

Premièrement, la volatilité des taux de change devenus flottants s'avère très importante et nourrit un risque de change au sein de la CEE entre les différents États membres. Ce risque de change est considéré comme un obstacle au bon fonctionnement du Marché Commun.

Deuxièmement, les variations de change entre monnaies des pays membres perturbent l'attribution et les calculs relatifs aux budgets et aux transferts financiers des politiques européennes, notamment la politique agricole commune (James, 2012 : 64). Le dollar ne peut être la monnaie de référence pour les comptes de la CEE, vu son instabilité.

16 Économiste belgo-américain qui a identifié ces fragilités structurelles du système d'étalon dollar-or dès 1959.

17 « Le dollar est peut-être notre monnaie, mais c'est votre problème » (traduction de l'auteur à partir de Eichengreen : 2007 : 244).

18 Après l'éclatement de Bretton Woods, une grande partie des PVD maintiennent des contrôles des opérations de change et des systèmes de taux de change fixe par rapport à certaines monnaies comme le dollar pour certaines économies d'Amérique latine ou le franc français pour certains pays de l'Afrique francophone. Peu de PVD adoptent un régime de taux de change flottant, mais ils constituent à l'époque une petite partie du commerce international et de l'économie mondiale.

Troisièmement, certains États membres, notamment la France et l'Allemagne, jugent très coûteux le privilège dont bénéficie le gouvernement américain (James, 2012 : 149). Ce dernier n'affichant aucune volonté de se concerter avec les autres grandes économies en matière de politique monétaire, certains gouvernements européens veulent réduire la capacité de seigneuriage américaine en envisageant de créer une autre monnaie de réserve internationale face au dollar.

Dès les premiers signes de l'écroulement du système de Bretton Woods, notamment avec l'épuisement des réserves d'or américaines, les États membres envisagent une alternative. Dès 1969, un comité se met en place et produit un rapport l'année suivante sous la direction du Premier ministre luxembourgeois Pierre Werner. Le rapport Werner préconise un plan pour atteindre l'Union Économique et Monétaire pour 1980. Il faudra atteindre 1999 pour réaliser l'union monétaire alors que l'union économique n'est toujours pas réalisée, la politique budgétaire restant l'apanage des seuls États membres comme cela sera examiné plus loin.

Entre 1969 et 1999, on assiste donc à une longue période de transition entre l'écroulement du système monétaire international de taux de change fixes centré sur le dollar et l'adoption d'un système de taux de change fixes entre la plupart des États membres de la CEE puis de l'Union européenne qui doit mener ensuite à l'adoption d'une monnaie unique en 1999. Cette période est ponctuée de péripéties diverses qui marquent des arrêts et des accélérations de ce processus d'intégration monétaire. Le plan Werner est abandonné au milieu des années 1970 du fait des divergences de politiques macroéconomiques entre États membres. Une décennie plus tard, l'UEM réapparaît à l'ordre du jour avec l'adoption du marché unique et la convergence des politiques macroéconomiques et permet d'aboutir à la création d'une monnaie unique pour la majorité des États membres tout en laissant à certains la possibilité de ne pas y adhérer. Le présent chapitre n'examine pas en détail cette période de transition, mais vise à montrer qu'au-delà des péripéties, les données du problème de l'intégration monétaire européenne restent relativement constantes et que cette intégration se fait selon des modalités essentiellement déterminées par l'Allemagne, les autres États membres s'alignant sur cette dernière.

5.3.3 *Le Serpent monétaire et le SME*

En mars 1972, peu après la suspension de la convertibilité du dollar en or décidée unilatéralement par l'administration Nixon en août 1971, les États membres mettent au point un mécanisme visant à limiter les variations des taux de change entre les monnaies de la CEE en leur imposant des marges de fluctuation maximales de 2,25 % (à la place des 1 % dans le système de Bretton Woods) (Patat, 2005 : 19). Ce mécanisme est connu sous le nom de « Serpent monétaire » (Maes, 2006 : 47). Au cas où les forces des marchés financiers feraient fluctuer des cours de devises d'États membres au-delà des marges autorisées, les autorités européennes prévoient des réactions préventives concertées des banques centrales des États membres (dont les monnaies se déprécient ou s'apprécient) (Yvars, 1997). Un Fond Européen de Coopération Monétaire (FECOM) est mis en place en 1973 visant à favoriser ces interventions concertées des banques centrales des pays membres du Serpent et à mettre en place une gestion commune des réserves de devises étrangères de ces banques centrales (OJEC, 1973).

Dès le début de l'intégration européenne avec la CECA, on instaure plusieurs unités de compte au niveau communautaire pour faciliter les calculs de certaines politiques européennes dans les différentes monnaies des États membres. Il existe une Unité de Compte Européenne utilisée dans le cadre de la CECA, du Fonds de Développement Européen et de la Banque Européenne d'Investissement et une Unité de compte agricole pour la PAC (European Commission, 1975). Ces unités de compte ne sont donc pas des monnaies. On ne peut effectuer de paiement dans cette unité de compte, le règlement d'un contrat devant être effectué dans la monnaie d'un État membre. Ces unités de compte européennes ont été conçues à l'origine dans le système de Bretton Woods avec des taux de change fixes entre monnaies et par rapport à l'or. Ces unités de compte doivent donc être modifiées après l'abandon des taux de change fixes en 1973 pour s'adapter au régime de taux de change flottants. Elles ne sont plus fixées par rapport à l'or, mais par rapport à un panier des devises natio-

nales des États membres de la CEE (Commission, 1975) et servent notamment dans l'élaboration de politiques européennes et du budget européen.

Dès 1972, la CEE connaît donc déjà des unités de compte communes et un système de taux de change semi-fixes entre États membres. Les États membres sont censés suivre le Plan Werner qui a pour l'objectif l'UEM pour 1980. Cependant, la CEE connaît alors une plus grande instabilité macroéconomique engendrée par la chute du système de Bretton Woods et par la crise structurelle des années 1970 qui se caractérise par un fort ralentissement de la croissance, des brusques hausses du chômage et des déficits publics des États membres.

Les États mènent alors des politiques macroéconomiques contradictoires. Le gouvernement français du Premier ministre Jacques Chirac poursuit une politique budgétaire expansionniste génératrice d'inflation (qui déprécie donc la monnaie nationale) comme le gouvernement belge ou italien pendant que la Bundesbank[19] allemande et l'État néerlandais maintiennent une politique monétaire restrictive qui provoque l'appréciation de leur monnaie (James, 2012 : 139). De nombreuses monnaies (la livre sterling, la lire italienne et le franc français) quittent le Serpent qui reste *de facto* une zone Deutsche Mark composée des économies de la CEE voisines de l'Allemagne et dont cette dernière constitue le principal partenaire commercial, à savoir la Belgique, le Danemark, le Luxembourg, les Pays-Bas (Maes, 2007 : 91). Comme le prévoit le triangle des incompatibilités, dans ce contexte de divergence des politiques économiques, il n'est pas possible de passer à un système de taux de change semi-fixes en pleine libéralisation des mouvements de capitaux.

La situation évolue à la fin des années 1970. D'abord suite aux accords internationaux de la Jamaïque en 1976 qui consacrent les taux de changes flottants, il est alors clair que le système de Bretton Woods est définitivement enterré. Le problème des variations de taux de change au sein de la CEE ne peut donc pas être réglé dans le cadre du système multilatéral géré par le FMI. Les États-Unis poursuivent leur politique unilatérale et celle-ci est jugée déstabilisatrice par les gouvernements français et allemand (Ecihengreen, 2007 : 285). Deuxièmement, la crise des années 1970 est alors clairement perçue par l'ensemble des gouvernements comme une crise structurelle de faible rendement du capital qui ne peut être résolue par de simples politiques keynésiennes contracycliques comme pour une récession de type conjoncturel. On assiste à une remise en question de l'arbitrage entre inflation et chômage (la célèbre courbe de Phillips) avec la montée simultanée de l'inflation et du chômage en Europe et aux États-Unis (la période dite de stagflation de 1974 à 1981). C'est alors l'école monétariste de Chicago (Milton Friedman) et les tenants de l'*ordoliberalismus* allemand qui mettent en avant la volonté de réduire l'inflation en réduisant les dépenses publiques. Le gouvernement de Raymond Barre qui succède à celui de Chirac en 1976 se rapproche de la conception allemande en matière de contrôle des dépenses publiques (la France réduit son déficit public entre 1976 et 1980) et de lutte contre l'inflation (Gueslin, 1994 : 55).

C'est dans ce contexte que le président de la Commission Jenkins, le président français Giscard d'Estaing et le chancelier allemand Helmut Schmidt soutiennent la création du Système Monétaire Européen (SME) en 1979. Le SME est donc caractérisé par un engagement politique plus fort que le Serpent puisque les gouvernements qui le fondent considèrent l'unilatéralisme monétaire américain comme durable et dommageable pour la CEE et que les objectifs du gouvernement français en matière de politique macroéconomique se rapprochent plus de l'Allemagne (Koeune, 2006 : 65). Le SME fonctionne de 1979 jusqu'à l'adoption de l'Euro en 1999 et peut être considéré comme un système de transition centré sur trois éléments : un mécanisme de taux de change (MTC ou ERM en anglais pour *Exchange Rate Mechanism*) ; un mécanisme de crédit entre les banques centrales des États membres du SME ; et une nouvelle unité de compte européenne, l'ECU (Maes, 2007 : 94).

Le MTC fixe des « cours pivots », sorte de taux de change fixés au niveau européen, pour chaque devise d'un État membre du SME par rapport aux devises des autres États membres du SME, mais aussi par rapport à l'ECU. Ces cours pivots ont des marges de fluctuation maximales de 2,25 % comme dans le Serpent monétaire et on prévoit également des actions concertées des banques centrales concernées. Le MTC crée un

19 La Banque centrale de la RFA, appelée familièrement « Buba ».

nouveau mécanisme par rapport au Serpent : l'indicateur de divergence d'une monnaie par rapport à l'ECU. Dans le cas où une monnaie s'écarterait de son cours pivot des trois quarts de sa marge de fluctuation de 2,25 % par rapport à l'ECU (qui constitue comme on peut le voir plus loin, une sorte de moyenne des devises de la CEE), cela entraîne des interventions concertées des banques centrales européennes. On intervient sur la devise qui s'écarte de la moyenne européenne avant les autres (Yvars, 1997 & Koene, 2006).

Un État du SME ne peut plus dévaluer ou réévaluer sa monnaie de manière unilatérale et a besoin de l'accord de ses partenaires. En cas de forte détérioration de la balance commerciale et de pressions des marchés financiers, un État peut, avec l'accord de ses partenaires, procéder à des réalignements de son cours pivot à la hausse ou à la baisse.

Le SME crée l'ECU *(European Currency Unit)* qui simplifie les unités de compte européennes existantes et est censé devenir l'ancrage du MTC. L'ECU est un panier composé des monnaies de tous les États membres de la CEE, y compris des États membres qui ne font pas partie du SME. Ainsi, bien que la Grande-Bretagne ne participe que brièvement au SME entre 1990 et 1992, la livre sterling fait partie du panier de monnaies qui composent l'ECU. La pondération des différentes monnaies dans la détermination de la valeur de l'ECU dépend de la taille du PIB du pays membre et de sa part relative dans le commerce extérieur intra-communautaire (Yvars, 1997 : 305). Le DM constitue près d'un tiers de la valeur de l'ECU suivi par la livre sterling et le franc français (voir tableau 5.1).

Tableau 5.1 *Composition de l'ECU au 1er janvier 1992*

Devise	%
Deutsche Mark allemand	32,17
Franc français	20,54
Livre sterling	11
Florin néerlandais	10,08
Franc belge	8,26
Lire italienne	7,91
Peseta espagnole	4,97
Couronne danoise	2,65
Escudo portugais	0,98
Drachme grecque	0,54
Franc luxembourgeois	0,33

Source : Yvars, 1997 : 306

Le SME n'empêchera pas des réalignements répétés des cours pivots des monnaies participantes. On compte 12 réalignements entre 1979 et 1992. Les pays qui connaissent une inflation plus forte et un déficit commercial, notamment l'Italie et la France, voient leurs monnaies se déprécier respectivement de 25 % et de 16 % par rapport à l'ECU alors que les États membres à monnaie forte, à savoir l'Allemagne et les Pays-Bas, voient leurs monnaies s'apprécier de 22 % et de 20 % (Yvars, 1997 : 315).

5.3.4 *Le problème de la convergence macroéconomique dans la transition vers l'euro*

Dès le plan Werner, deux conceptions s'affrontent quant à la méthode pour atteindre l'intégration monétaire. Le camp des « économistes » constitué des autorités monétaires allemandes et néerlandaises soutient qu'une convergence des politiques macroéconomiques et des indicateurs macroéconomiques – taux d'inflation, balance commerciale, déficit public – est nécessaire avant d'opter pour une monnaie commune. Le camp des « monétaristes »[20], position défendue par la France, la Belgique et le Luxembourg, est en faveur d'une intégration monétaire immédiate (Marsh, 2010 : 39 & Maes, 2007 : 46). Ils estiment que la suppression des obstacles monétaires (risque de change, frais de change) favorisera l'intégration des marchés des capitaux et des biens, générant ainsi une plus grande interdépendance entre les économies de la CEE, ce qui entraînera progressivement une convergence macroéconomique automatique.

Les gouvernements et les banques centrales d'Allemagne et des Pays-Bas veulent limiter les déficits publics et l'inflation qu'ils considèrent comme des facteurs perturbateurs du fonctionnement de l'économie nationale, pour garder une monnaie forte. Cette politique de monnaie forte favorise l'expansion de leurs grandes multinationales (Siemens, VW, Philips), car elles rendent moins onéreux les IDE. Une monnaie forte peut encourager également une spécialisation des exportations de l'économie nationale vers des biens différenciés (notamment par le haut contenu technologique) à haute valeur ajoutée. Les autorités monétaires de ces deux États membres craignent qu'une union monétaire réalisée avant la convergence macroéconomique n'affaiblisse leur monnaie et ne propage l'inflation de l'Europe latine dans leur économie. De leur côté, les gouvernements français et italiens successifs ne poursuivent pas des politiques inflationnistes et des politiques de monnaies faibles par choix. Ces différences en termes de balance commerciale et de niveaux d'inflation reflètent les faiblesses de leurs économies nationales face aux deux États membres à monnaie forte et le contexte politique et institutionnel différent de ces pays.

Ces pays sont encore de grands producteurs agricoles et disposent d'une base industrielle et technologique moins avancée que celle de l'Allemagne[21]. Ils doivent importer une importante quantité de machines-outils et produits manufacturés de haute technologie. De plus, ces pays sont caractérisés par un contexte social plus tendu et par des systèmes de relations sociales et industrielles très différents de l'ordolibéralisme allemand (Aglietta, 2013).

Les économies française et italienne connaissent plus régulièrement des déficits de balance commerciale qui sont corrigés de manière temporaire par des dévaluations de leur monnaie. Ces deux pays ont été le lieu d'importantes mobilisations sociales (mai 68 en France et l'automne chaud en Italie entre 1969 et 1971) qui imposent des concessions sociales importantes, augmentant ainsi la part du PIB allouée aux salaires. Ainsi les accords de Grenelle qui permettent aux dirigeants de la CGT d'imposer la reprise du travail se traduisent par une augmentation de 10 % des salaires en moyenne et de 35 % pour le salaire minimum (Gueslin, 1994 : 41). Les entreprises vont répercuter ces hausses de salaire dans leurs prix pour récupérer leur marge. On assiste à une spirale inflation-salaire prévisible. Cette situation en fait reflète un rapport très favorable aux salariés du fait du faible taux de chômage et de la forte mobilisation syndicale et politique de la classe ouvrière française et italienne (les partis communistes de ces pays dépassent les 25 % à la fin des années 1960) (Gotovitch, 1992). Aucune des principales organisations syndicales ou politiques de gauche, y compris les PC français et italiens, ni leurs organisations syndicales CGT ou CGIL n'envisagent plus réellement de renverser le capitalisme et se contentent d'augmentations de salaire nominales que les entreprises répercutent sur le prix de leur produit final et que l'État finance, pour les hausses de salaires des fonctionnaires, par un déficit public.

20 À ne pas confondre avec les monétaristes issus de l'école de Milton Friedman. Le terme « monétariste » entre guillemets sera utilisé dans ce contexte précis de conception de l'intégration monétaire européenne, sinon il se réfère à l'école de Friedman.

21 Voir chapitres 2, 3 et 4.

Au début des années 1970, il est difficile politiquement pour les gouvernements et les entreprises de s'opposer frontalement aux demandes des salariés dans la plupart des pays industrialisés du fait du faible niveau de chômage et de l'important degré de mobilisation sociale. La montée du chômage après la crise dite pétrolière de 1973 fragilise progressivement la position des salariés, mais un tournant se produit à la fin des années 1970.

Les hauts taux d'inflation, la baisse continue de la part des profits des entreprises privées dans le PIB et la montée de la part de l'État dans le PIB sont jugées par les dirigeants économiques comme de plus en plus incompatibles avec la soutenabilité de l'économie capitaliste. Les doctrines monétariste, « nouvelle classique » (« *New Classicals* ») et hayékienne qui prônent la réduction de l'inflation (à travers des gels ou réductions de salaires) et du rôle de l'État dans l'économie (réduction des dépenses publiques, privatisation et dérégulation) ainsi que la flexibilisation du marché du travail s'imposent comme paradigme dominant dans les théories économiques, universités et *think tanks* (Halimi, 2004 & Harvey, 2008). On accepte la libéralisation des mouvements de capitaux internationaux, on abandonne alors progressivement les doctrines keynésiennes pour procéder à des réformes structurelles libéralisant l'économie, limitant les dépenses publiques et réduisant la part des salaires dans le PIB. Ce changement est perceptible avec le gouvernement travailliste Callaghan en Grande-Bretagne (Lee, 1996 : 222) ou avec le gouvernement de droite Barre en France dès 1977 (Gueslin, 1994 : 55).

L'avènement du gouvernement conservateur de Margaret Thatcher en 1979 et l'accession à la Présidence de Ronald Reagan en janvier 1981 marquent le début d'une attaque frontale contre les syndicats et d'une flexibilisation du marché du travail au Royaume-Uni et aux États-Unis. Le remplacement de grévistes par des militaires lors de la grève des contrôleurs aériens américains et le quadrillage policier répressif de la grève des mineurs par le gouvernement Thatcher intimident les directions syndicales qui ne sont pas prêtes à un tel affrontement (Zinn, 1995 & Lee, 1996). Les vagues de privatisation massives de l'économie anglaise, les licenciements dans la fonction publique et le passage de lois limitant considérablement le droit de grève fragilisent durablement le statut des salariés (Lee, 1996 : 235). Les banques centrales adoptent des politiques monétaires restrictives d'inspiration monétariste qui cassent l'inflation et engendrent une très forte récession dans les pays industrialisés en 1981, ce qui fait encore grimper le taux de chômage (Kolko, 1988). La hausse du chômage et l'affaiblissement politique de la gauche communiste ouest-européenne[22] (PC et syndicats proches) facilitent au sein de plusieurs États membres l'adoption de politiques dites de rigueur ou d'austérité, caractérisées par des limitations des dépenses publiques et par l'adoption de politiques monétaires restrictives par les États membres.

Les économies des États membres qui connaissaient des déficits commerciaux récurrents et un fort taux d'inflation dans les années 1970 comme la France, l'Italie ou la Belgique voient leurs indicateurs macroéconomiques converger progressivement vers ceux de l'Allemagne et des Pays-Bas au cours des années 1980-1990. Cette évolution ne peut être imputée aux seules exigences du système monétaire européen et des critères de Maastricht de 1992 qui conditionnent l'adhésion à l'union monétaire. De nombreux pays, qui ne sont pas membres de la CEE, connaissent également une évolution similaire. En fait les économies de l'OCDE sont clairement marquées par un tournant libéral et donc par l'abandon des politiques keynésiennes de relance et par la réduction de l'interventionnisme étatique dans l'économie (Vanderwee, 1990 & Harvey, 2008). Elles sont suivies par de nombreux PVD consécutivement à la crise de la dette[23] (George, 1990).

---

22 L'image de l'URSS auprès de la population européenne se détériore fortement après l'invasion de l'Afghanistan en 1979. L'imposition de la loi martiale en Pologne en 1981, l'incapacité de l'URSS et des États satellites à rattraper le niveau de vie occidental, le manque de libertés individuelles et le conservatisme de la direction vieillissante du PCUS contribuent également à cette dégradation. D'autre part, en temps de crise, les PC occidentaux ne parviennent pas à constituer une alternative économique crédible dans le cadre de l'économie capitaliste qu'ils acceptent depuis plusieurs décennies. Ces différents facteurs auxquels il faut ajouter la participation du PCF au gouvernement Mitterrand, qui n'arrive pas à enrayer la montée du chômage, expliquent le recul communiste au sein de la population ouest-européenne, Le PCF, qui réunit plus de 20 % des voix à la fin des années 1960, n'atteint qu'un score électoral de 6 % à la fin des années 1980 et perd des centaines de milliers de militants au cours des années 1980.

23 Voir le chapitre 12.

ENCADRÉ 5.1

La politique de relance de Mitterrand et l'alignement du gouvernement français sur les politiques anti-inflationnistes

Le cas de la France illustre bien ce changement radical. Le tournant libéral est pris dès 1977 avec le gouvernement Barre, mais la hausse du chômage et la division de la droite entraînent l'élection d'un gouvernement d'union de la gauche PS-PCF en 1981. Le gouvernement Mauroy sous la présidence de Mitterrand procède à une politique de relance par un accroissement substantiel des dépenses publiques[24] et une augmentation des plus bas salaires. Cette politique de relance reste « modeste » et très éloignée d'un « New Deal à la française », le déficit public se limitant à 2,6 % du PIB (Saunier, 2007 : 123). Cette politique de relance par la demande, même mesurée, va à contre-courant des autres pays de l'OCDE qui pratiquent une politique de l'offre *(supply-side policies),* restreignent les dépenses publiques, pratiquent des gels des salaires et flexibilisent le marché du travail. La France connaît une certaine croissance alors que de nombreux pays de l'OCDE sont en récession (Sicsic, 1996 : 228).

Cependant, cette politique de relance est insoutenable dans le cadre d'une économie capitaliste ouverte, car elle détériore la compétitivité internationale des entreprises françaises et creuse le déficit commercial de la France. Le gouvernement tente d'imposer des contrôles des mouvements de capitaux internationaux, mais les effets de ces mesures sont mitigés, vu le développement du marché des eurodevises et les libéralisations financières en cours dans plusieurs pays de l'OCDE (Eichengreen, 2007 & Helleiner, 140). Les capitaux fuient ainsi la France dès l'élection de 1981 (Kolko, 1988 : 245 & Saunier, 2007 : 120). L'inflation reste forte et le déficit commercial se creuse très rapidement, ce qui fait craindre des dévaluations et encourage la spéculation contre le franc en 1982 (Helleiner, 1995 : 140). Dans le cadre prévu par le SME, avec l'accord de ses partenaires, le gouvernement Mauroy procède à deux dévaluations en un an. Cela ne suffit pas, le déficit commercial et le manque de réserves de devises internationales forcent le gouvernement Mauroy à recourir à certains expédients comme l'obligation en 1982 pour tout magnétoscope importé de passer par le bureau de douane de Poitiers[25] (Saunier, 2007 : 126). Les réserves de devises étrangères de la France chutent de 80 à 34 milliards de dollars alors que l'endettement extérieur de la France s'alourdit (Gueslin, 1994 : 58). La France doit alors renoncer à sa politique macroéconomique à contre-courant. Certains, comme le ministre de la Recherche et de la Technologie Jean-Pierre Chevènement ou le dirigeant du groupe de services pétroliers Schlumberger, Jean Riboud, ont proposé à Mitterrand de sortir du SME[26] et de procéder à une forte dévaluation tout en poursuivant leur politique industrielle plus protectionniste et financée par une hausse des impôts (Saunier, 2007 & Marsh, 2010 : 100). Malgré ces interventions, c'est le camp du maintien dans le SME et de l'alignement sur les autres économies de l'OCDE qui l'emporte, avec l'adoption d'une politique de réduction des dépenses publiques et de l'inflation, camp défendu notamment par le Premier ministre Pierre Mauroy, par le ministre des Finances Jacques Delors, par le directeur du Trésor Michel Camdessus et par la Table Ronde des Industriels Européens (ERT) (Moravcsik, 1995 : 342 & Marsh, 2010 : 101).

Ce n'est pas tant l'impératif européen qui force le tournant de la rigueur que la détérioration de la balance des paiements et l'épuisement des réserves de devises du Trésor français. Quitter le SME aurait suscité auprès des marchés financiers une anticipation de plus grandes dévaluations qui aurait alimenté d'autres attaques spéculatives contre le franc et qui, selon Jacques Delors et Michel Camdessus, aurait renchéri le coût de financement de l'État (Helleiner, 1995 : 142 & Marsh, 2010 : 101). Selon le secrétaire général de l'Élysée Jean-Louis Bianco, cette situation pouvait placer la France sous la tutelle du FMI (Saunier, 2007 : 129). La position de la

24 La croissance des dépenses publiques est de 16,4 % en 1981 et de 27,6 % en 1982 (Saunier, 2007 : 122), le déficit public reste toutefois limité à 2,6 % du PIB.

25 Et non par les douanes portuaires habituelles, ce qui crée un gigantesque goulot d'étranglement ralentissant les importations, principalement du Japon.

26 On les appelle les « visiteurs du soir » de l'Élysée.

balance des paiements semble plus déterminante que les engagements du SME pour expliquer le « tournant » de la rigueur, sinon d'adopter une politique protectionniste étatique difficilement compatible avec le maintien dans la CEE et dans le GATT.

On peut se demander dans quelle mesure les dirigeants socialistes français dès mai 1981 pensaient réellement pouvoir continuer à contre-courant des autres économies de la CEE et du reste de l'OCDE. Se sont-ils contentés de faire la démonstration à leurs partenaires du PCF et à l'aile gauche du PS de l'impossibilité d'une politique de relance nationale isolée dans le contexte d'une économie ouverte ? Il semble en effet qu'il n'y ait pas eu d'intention de Mauroy et de Mitterrand de quitter le SME, les dévaluations de 1981 et 1982 se sont effectuées dans le cadre du SME et l'accroissement des dépenses publiques est resté modéré. Selon Saunier, on peut dater la fin de la politique de relance dès le début de l'année 1982 (Saunier, 2007 : 125), la politique de rigueur s'officialise en cours d'année avec le soutien du PCF et des directions syndicales. Mitterrand explique d'ailleurs en 1981 au vice-président George Bush que la participation des communistes au gouvernement est un moyen de les affaiblir. Associé à une politique de rigueur qui fait progresser le chômage, le PCF perd une partie de son électorat qui ne croit plus qu'il représente une alternative politique et sociale. Il s'effondre à 11 % aux élections européennes de 1984 pendant que le Front National passe de 0,72 % en 1974 à 11 %. Mitterrand a effectivement réussi à marginaliser le PCF et à obtenir le soutien des directions syndicales françaises pour imposer une politique de rigueur anti-inflationniste. La démonstration de l'échec de la politique de relance à contre-courant dans une économie ouverte, la hausse du chômage et la dépolitisation d'une partie des salariés français de la gauche radicale permettent au gouvernement français d'imposer des politiques macroéconomiques plus convergentes avec l'Allemagne. Les gouvernements français, de gauche (Fabius, Rocard, Cresson, Bérégovoy, Jospin) comme de droite (Chirac, Balladur, Juppé) adoptent après 1983 une politique dite « de franc fort » ou de « déflation compétitive » alignée sur l'Allemagne qu'ils maintiennent jusqu'à l'adhésion à l'euro (Aglietta, 2013 & Marsh, 2010).

La participation au SME et ensuite l'adoption des critères de Maastricht permettent de renforcer politiquement ces politiques de rigueur anti-inflationniste auprès des populations des États membres. En effet, plusieurs gouvernements d'États membres présentent la politique macroéconomique comme un dilemme qui oppose une convergence macroéconomique avec l'Allemagne à une marginalisation, voire à une sortie, de l'État membre en question de la construction européenne. Toutefois, l'exemple de pays avant leur adhésion au SME (comme la Grande-Bretagne) ou qui n'en ont pas été membres (comme la Suède) montre que ces pays ont également dû poursuivre de telles politiques macroéconomiques, indépendamment de leur soumission éventuelle aux règles de la construction monétaire européenne. En effet, les contraintes imposées par les marchés financiers internationaux se sont révélées plus fortes que les règles institutionnelles de l'intégration monétaire et financière européenne.

Les années 1970-1990 marquent l'accélération de la dérégulation financière, l'essor de centres financiers *off shore*, la libéralisation des mouvements internationaux de capitaux et l'interconnexion des marchés financiers en temps réel (avec les transferts financiers électroniques et le développement de l'internet). La libéralisation du secteur financier et des mouvements de capitaux internationaux ont fortement contraint la marge de manœuvre des États en matière de politique macroéconomique. Depuis la poursuite de cette dérégulation financière internationale, un pays qui connaît une forte inflation, une forte détérioration de sa balance des paiements ou de ses finances publiques se voit exposé à des mouvements de capitaux spéculatifs amplifiés et accélérés par l'interconnexion des marchés financiers mondiaux (sorties massives de capitaux, spéculation contre la monnaie nationale ou les obligations d'États, brutale hausse de refinancement de la dette publique auprès des marchés internationaux).

La convergence macroéconomique à l'intérieur du SME entre 1979 et 1999 ne peut être comprise que dans ce contexte macroéconomique et politique international. Ce ne sont donc pas les règles institutionnelles

européennes *per se* qui imposent cette convergence même si ces dernières ont souvent constitué un alibi politique aux gouvernements nationaux pour lier les politiques de rigueur à l'objectif de la construction européenne, présenté comme positif et inévitable face à la concurrence américaine et japonaise.

5.3.5 *Le triangle des incompatibilités dans le cadre du SME et le passage à l'euro*

Les contraintes macroéconomiques de la période de transition qui va du rapport Werner à l'adoption de l'euro peuvent être synthétisées par le triangle des incompatibilités.

Premièrement pour faciliter les échanges intracommunautaires dans une période de turbulences monétaires internationales ainsi que pour pouvoir plus facilement gérer l'élaboration de politiques européennes, certains gouvernements des États membres, dont l'Allemagne et la France, veulent réduire les risques de change entre les États membres à travers l'établissement d'un système de taux de change semi-fixes entre les monnaies des États membres. C'est d'abord le Serpent monétaire et ensuite le SME qui imposent des marges de fluctuations maximales de taux de change de 2,25 % de part et d'autre d'un cours pivot fixé au niveau européen. Il y a certes des États membres qui sortent du Serpent et du SME pour y revenir une fois la crise passée. Les États membres du SME procèdent en concertation avec leurs partenaires européens à des réalignements en dévaluant leur cours pivot (surtout pour la France et l'Italie) ou en le réévaluant (essentiellement l'Allemagne et les Pays-Bas). Les fluctuations des taux de change sont donc plus importantes que les marges de fluctuations prévues initialement. Cependant, malgré ces fluctuations, les variations de taux de changes entre les devises communautaires sont beaucoup moins importantes que celles entre les autres devises mondiales qui sont en dehors du Serpent ou du SME. Pendant cette période de transition, les gouvernements de la CEE, qui font partie du SME, optent donc pour une relative fixité des taux de change.

Deuxièmement, les gouvernements européens acceptent la libéralisation *de facto* des mouvements internationaux de capitaux et les marchés de change parallèle des eurodevises. Progressivement entre le milieu des années 1970 et le début des années 1990, les États membres libéralisent *de jure* les mouvements de capitaux internationaux et relâchent le contrôle des changes. La liberté des mouvements de capitaux à l'intérieur de l'Union européenne est consacrée dans les quatre libertés de circulation du Marché Unique de 1993, mais elle est déjà d'application en 1990[27]. La liberté de mouvement de capitaux est considérée comme essentielle. D'abord, elle devrait permettre une plus grande intégration des marchés financiers de l'UE et une meilleure allocation des capitaux au niveau européen, faisant ainsi baisser le coût de financement pour des entreprises, des particuliers ou des administrations publiques dans plusieurs États membres. Ensuite, cette liberté des mouvements de capitaux facilite la régionalisation du processus de production des multinationales au sein de l'Union européenne et accroît leur compétitivité face à la concurrence internationale[28]. Finalement, la liberté des mouvements de capitaux facilite les fusions et acquisitions transnationales intracommunautaires des entreprises. Ces fusions intraeuropéennes sont jugées indispensables à la rationalisation des capacités de production au niveau européen, condition nécessaire pour que les grandes firmes de la CEE puissent atteindre des économies d'échelle comparables aux grandes multinationales américaines ou japonaises.

Troisièmement, les deux priorités précédentes impliquent d'office la nécessité d'une coordination renforcée des politiques monétaires selon le triangle des incompatibilités. Cela se traduit par l'adoption des critères de Maastricht (Traité de Maastricht de 1992) pour l'adhésion à l'Union Monétaire qui visent à imposer une convergence des indicateurs macroéconomiques, et donc des politiques monétaires et budgétaires (voir encadré infra).

27 Voir le chapitre 4.
28 Voir le chapitre 4.

Toutefois, dès qu'il existe d'importantes turbulences sur les marchés monétaires internationaux et que les firmes qui opèrent sur les marchés financiers doutent de la capacité des États membres à maintenir cette convergence en matière de politiques macroéconomiques, ces États sont alors soumis à des mouvements brusques de capitaux et à des attaques spéculatives contre leurs monnaies. Plusieurs États membres subissent de telles attaques au cours de la période de transition des années 1970 aux années 1990 dont les deux plus importantes ont lieu en 1992 et 1993, conséquence des divergences de politiques macroéconomiques entre les États membres induites par les conséquences des politiques économiques allemandes poursuivies dans le cadre de la réunification allemande (voir encadré ci-dessous). Cette volatilité des capitaux est très perturbatrice. Le SME se trouve obligé d'élargir ses marges de fluctuations de 2,25 à 15 % au cours de l'été 1993 pour limiter les attaques spéculatives, plusieurs États membres sont forcés de quitter le SME après des interventions coûteuses de leurs banques centrales pour tenter de soutenir le cours de leur monnaie sur les marchés des changes.

ENCADRÉ 5.2
La réunification allemande et les attaques spéculatives contre le SME

Au cours des années 1980, la libéralisation des mouvements internationaux de capitaux sur des marchés financiers de plus en plus interconnectés grâce au développement de l'électronique provoque la volatilité des mouvements de capitaux. Celle-ci exercera à plusieurs reprises des pressions déstabilitrices sur le SME.

Le problème fondamental est la fragilité du SME. Il n'y a pas de monnaie unique ou d'irrévocabilité des taux de change au sein du SME. À de nombreuses reprises, lorsque les déséquilibres de leur balance courante sont trop forts ou que leur croissance est trop faible, les États membres modifient leur cours pivot en dévaluant ou en réévaluant leur monnaie. Les investisseurs financiers qui analysent les fondamentaux des économies nationales des différents États membres peuvent anticiper la probabilité que ces derniers modifient leur cours pivot. Ils spéculent sur cette modification possible en prenant des contrats *futurs* sur le marché des changes et comptent que les banques centrales des États concernés interviendront sur le marché des changes pour maintenir le cours de la devise nationale dans les marges de fluctuations prévues par le SME.

Lorsqu'intervient la libéralisation croissante *de facto* (dès les années 1970), puis totale (après 1990) des mouvements internationaux de capitaux au sein de l'UE, le respect des marges de fluctuations du SME impose que les États qui participent à ce système monétaire adoptent tous la même politique monétaire (logique du triangle des incompatibilités). En pratique, les États s'alignent sur la politique monétaire de l'Allemagne qui a le plus gros poids dans le SME et dans la composition de l'ECU. Mais lorsque, pour certains États membres, cet alignement sur la politique monétaire devient coûteux en termes d'emplois et de croissance, les spéculateurs pensent que les États membres en difficulté peuvent préférer sortir du SME pour retrouver l'autonomie de leur politique monétaire qui leur permettra de déprécier leur monnaie (effets de l'inflation, baisse du taux d'intérêt). Les spéculateurs lancent alors une attaque contre cette monnaie.

Une cause d'instabilité supplémentaire provient du système monétaire international et de l'effondrement de Bretton Woods. Après 1973, le dollar flotte et connaît de très fortes fluctuations du fait de la modification de ses fondamentaux. Lorsque ces fondamentaux conduisent les marchés à anticiper une baisse du dollar, ceux-ci se réfugient dans d'autres monnaies internationales plus fortes, dont le Deutsche Mark (une des principales monnaies fortes avec le yen, le franc suisse, la livre sterling ou encore le florin néerlandais). Les monnaies de la zone Deutsche Mark (en fait le Deutsche Mark et le florin) connaissent donc régulièrement des appréciations sur les marchés des changes du fait de capitaux extracommunautaires cherchant des devises internationales alternatives au dollar. C'est le cas notamment en 1992 lorsque les États-Unis connaissent une récession importante et que le dollar connaît une chute importante. Ces appréciations des monnaies de la zone Deutsche Mark déstabilisent le SME. Pour faire respecter les marges de fluctuation, les banques centrales des États membres du SME doivent intervenir sur les marchés des changes. En effet, ces arbitrages financiers entre dollar et Deutsche Mark faits par les grands investisseurs institutionnels ont des effets immédiats sur les variations du taux de change.

Cette immédiateté ne permet pas aux États de jouer sur les fondamentaux de leurs économies nationales pour faire apprécier leurs monnaies, car ces phénomènes prennent beaucoup plus de temps. En plus, avec la montée en puissance des fonds de pension institutionnels, renforcée par la dérégulation financière qui permet de plus grands effets de levier, les spéculateurs disposent de montants colossaux, largement supérieurs à ceux des banques centrales qui interviennent pour soutenir le cours de leur monnaie dans les marges de fluctuation du SME. Dans cette situation, si les spéculateurs sont suffisamment nombreux à croire en la même analyse qui met en évidence ces contradictions macroéconomiques éventuelles d'un pays membre du SME, la bataille est déjà perdue. C'est ce qui se produit notamment en 1992 et 1993.

Déjà en 1987, la France subit des attaques spéculatives contre sa monnaie. La liberté des mouvements de capitaux intracommunautaires en été 1990 renforce la volatilité potentielle des marchés de changes. Le SME vient de s'agrandir en accueillant de nouveaux membres comme la Grande-Bretagne, l'Espagne et le Portugal. C'est un facteur politique exogène qui engendre la déstabilisation du SME en 1992-1993, à savoir la réunification allemande. Cet évènement imprévu avant 1989 et qui se réalise très rapidement entraîne un changement brutal de la politique macroéconomique de l'Allemagne en 1991. Pour des raisons de stabilité politique, Kohl garantit l'équivalence entre le mark de la RDA et le mark de la RFA et lance de grands programmes de modernisation de la RDA pour éviter un exode massif de sa population vers la RFA (Marsh, 2010 : 139). Le gouvernement allemand dépense alors plus de 150 milliards de DM (près de 75 milliards d'ECU) par an dans le cadre de ces politiques liées à la réunification. Ces dépenses considérables transforment le surplus commercial de l'Allemagne en déficit. La *Bundesbank* craint alors une dépréciation du mark et des effets inflationnistes. Sa réaction est de relever ses taux d'intérêt directeurs. Le différentiel entre le taux allemand et le taux américain passe de – 3 % à + 6 % entre 1989 et 1992 (Marsh, 2010 : 146).

Pour respecter les marges de fluctuation avec le DM, les partenaires du SME sont obligés de suivre et relèvent à leur tour les taux d'intérêt, mais eux n'ont pas d'énormes programmes de dépenses publiques pour stimuler l'économie. Au contraire, la récession américaine de 1991 se transmet en partie à l'Europe et la croissance se ralentit en 1991. La croissance française s'affaisse à 0,5 % en 1991. La hausse du taux allemand renforce la récession et le chômage dans de nombreux pays. Pour le Royaume-Uni dont le gouvernement conservateur venait de rejoindre le SME pour profiter de taux d'intérêt plus bas (ce qui était le cas avant la réunification) et pour stimuler la consommation (James, 2012 : 336), la montée des taux allemands est catastrophique. Malgré les demandes répétées de ses partenaires, la Bundesbank et le gouvernement allemand se montreront inflexibles et maintiendront leur objectif de monnaie forte et de lutte contre l'inflation (James, 2012).

Les marchés financiers considèrent alors que des gouvernements jugeront trop coûteux de rester dans le SME et feront baisser leur taux, ce qui entraînera une dépréciation de leur monnaie par rapport au DM. On assiste alors, au cours de l'automne 1992 et de l'été 1993, à des attaques à la baisse répétées contre les différentes monnaies européennes. Après avoir perdu des dizaines de milliards de DM dans les opérations de la Bank of England[29] et de la Banca d'Italia sur les marchés des changes, les gouvernements britannique et italien décident de quitter le SME en 1993. Le fonds de George Soros sera un des gros gagnants parmi d'autres de ces attaques spéculatives. Il gagnera ainsi un milliard de dollars sur le dos de la *Bank of England* (Marsh, 2010 : 159), donc *in fine* des contribuables britanniques. Le franc français résiste, notamment grâce aux fondamentaux français et aux annonces de la banque centrale et des gouvernements respectifs, mais les montants engagés par la Banque de France ne cessent de grimper. Pour résister à l'attaque du 22 juillet 1993, elle dépense 22 milliards de DMpour acheter des francs (Marsh, 2010 : 172). La *Bundesbank* annonce qu'elle ne peut poursuivre ses interventions pour soutenir le franc français sur le marché des changes (Aglietta, 2013 : 47). La nuit du 2 août 1993, pour freiner les spéculateurs et laisser plus de marge de manœuvre aux banques centrales dans leur défense des marges de fluctuation, on élargit ces dernières de 2,25 à 15 %. La semi-fixité du SME est donc très assouplie et cette situation se maintient jusqu'en 1999 pour réduire les risques d'instabilité.

29 Marsh mentionne la perte de plus de 20 milliards de dollars de réserve pour la Banque d'Angleterre (Marsh, 2010 : 161).

5.3.6 *Le comité Delors et l'approche économique monétariste des banques centrales 1988-1992*

Les gouvernements des États membres, les institutions européennes et les experts mandatés par ceux-ci sont bien conscients du risque de volatilité engendré par le maintien de la politique monétaire au niveau de l'État national et de la liberté des mouvements de capitaux au niveau européen (James, 2012 : 222 & Moravcsik, 1995 : 433). Ce constat se retrouve notamment dans le rapport Padoa-Schioppa réalisé par des fonctionnaires et des académiques à la demande de la Commission en 1987 et qui influence fortement le président de la Commission Delors, mais on retrouve également ce constat dans des études américaines réalisées par l'économiste Kenneth Rogoff pour la Fed (James, 2012 : 207).

Au sommet européen de Hanovre en 1988, Jacques Delors, soutenu par le chancelier allemand Kohl, reçoit un mandat du Conseil pour mettre en place un Comité chargé de penser les étapes pour atteindre l'Union Économique et Monétaire. De nombreux éléments sont repris du rapport Werner (Heisenberg, 238 : 2006). Pour faciliter le passage à la monnaie unique, Delors compose son comité en faisant appel à des gouverneurs de banques centrales ainsi qu'à des experts, et non à des hommes politiques. On y trouve notamment le gouverneur de la *Bundesbank* Karl Otto Pöhl (futur administrateur de Bertelsmann Ltd, de Royal Dutch/Shell International, d'Unilever ou encore de Zurich Allied Ltd) (Bloomsberg, 2013), Jacques de Larosière, gouverneur de la Banque de France, ancien directeur général du FMI et futur conseiller de Pébereau, président de la banque BNP (les Échos, 1er décembre 2010), le baron Jean Godeaux, gouverneur de la Banque Nationale de Belgique et futur administrateur de la Société Générale de Belgique, le néerlandais Wim Duisenberg (qui deviendra le premier président de la BCE en 1998), le belge Alexandre Lamfalussy, directeur général de la Banque des Règlements Internationaux à l'époque, l'espagnol Miguel Boyer, président en fonction du *Banco Exterior* et ancien ministre des Finances du gouvernement Gonzales et ancien directeur de l'INI, et le professeur danois Niels Thygesen, ancien conseiller de la banque centrale danoise (James, 2012 : 235). Il y aura deux rapporteurs pour le comité, l'économiste italien Padoa-Schioppa, proche de Delors et l'Allemand Gunther Baer, proche de Pöhl (Delors, 2004). Les réunions de ce comité se tiennent d'ailleurs à la BRI à Bâle, lieu de rencontre habituel des gouverneurs des banques centrales (Marsh, 2010 : 120).

Avec ce choix stratégique de faire appel aux gouverneurs, Delors abandonne l'intégration budgétaire et sociale prévue par le rapport Werner qui avait posé problème au cours des années 1970 (Aglietta, 2013 : 42). Le comité Delors, par sa composition même, est profondément imprégné par la théorie économique monétariste et nouvelle classique.

Le comité Delors adopte finalement son rapport à l'unanimité, car les gouverneurs des banques centrales des autres États membres sont généralement d'accord avec le fonctionnement de la politique monétaire allemande. Jacques de Larosière qui représente la France plaide avec succès cet alignement de la Banque de France sur la *Bundesbank* allemande auprès du président Mitterrand (Marsh, 2010 : 123). Un désaccord porte sur la méthode, mais pas sur le fond de la politique monétaire commune à suivre (Marsh, 2010 : 122) ; le gouvernement et le représentant de la Banque de France sont toujours « monétaristes »[30] (création de la banque centrale européenne avant le respect des critères de convergence) contre les « économistes » (respect des critères de convergence comme condition préalable à la création de cette banque centrale). L'architecture de l'UEM développée au sein de ce comité reflète complètement la position de la *Bundesbank* et sera la base du Traité de Maastricht. Comme le constate Moravcsik, toutes les principales exigences de l'Allemagne sont satisfaites : les critères de convergence comme condition préalable à la participation à l'UEM ; la procédure et le calendrier pour atteindre l'UEM (voir infra) ; la création de l'Institut Monétaire Européen (voir infra) avant

30 « Monétariste » entre guillemets se réfère ici à la stratégie de la construction monétaire européenne qui est différente du terme monétariste sans guillemets qui se réfère à la théorie macroéconomique de Milton Friedman et de ses successeurs.

celle de la BCE ; l'indépendance et le mandat de la BCE ; la localisation de la BCE (Francfort, ville de la *Bundesbank* et capitale financière de l'Allemagne) ; le Pacte de Stabilité et Croissance (voir infra), le refus des transferts financiers entre États et la clause de *no bail-out* (Moravcsik, 1998 : 442). C'est Pöhl lui-même qui annonce pour la première fois publiquement le seuil de 3 % pour le déficit public, qui sera repris tel quel comme critère de Maastricht (James, 2012 : 251). Le chancelier Schröder est très explicite sur l'influence allemande et la création de l'euro : « *If France's political aim was to create the euro as part of a plan to weaken Germany so as to reduce our supposed economic dominance, then the result was exactly the opposite. The rise of German competitiveness means that Germany is stronger, not weaker. In a way, that is obvious and inevitable because we are the strongest economy in Europe. We have less inflation – and the others can no longer devalue* » (Marsh, 2010 : 221)[31].

Certains ont mis en avant le fait que le chancelier Kohl aurait fait une concession au gouvernement français en acceptant la monnaie unique en contrepartie d'un accord de la France sur la réunification des deux Allemagnes qui se produit au même moment. Cependant, plusieurs analystes de premier plan de l'histoire monétaire et en particulier de l'UEM, comme des participants au processus, notamment Thygesen, réfutent catégoriquement cette interprétation en démontrant que les positions de l'Allemagne sur l'UEM n'ont pas été substantiellement modifiées par l'évènement de la réunification (James, 2012 : 214 ; Heisenberg, 2006 : 239 & Moravcsik, 1998 : 438).

Pour garantir l'irrévocabilité des taux de change, le Comité propose la création d'une nouvelle monnaie unique et d'une banque centrale européenne (BCE) supranationale. La politique monétaire, une des deux grandes politiques macroéconomiques, serait alors dévolue au niveau européen supranational. La stabilité des prix serait son objectif primordial qui ne souffrira aucune exception, les autres objectifs (croissance, emploi) lui sont subordonnés et ne peuvent être poursuivis que dans la mesure où ils n'entrent pas en contradiction avec l'objectif de stabilité des prix.

Selon le projet du Comité, la BCE disposerait d'un degré d'indépendance sans précédent. En effet, la BCE n'aurait pas de gouvernement fédéral en face d'elle et ses statuts seraient inscrits dans des Traités qui ne sont modifiables qu'avec l'accord de tous les États membres de l'UE (y compris hors de la zone euro). Elle disposerait de son propre budget et de tous les outils nécessaires à un fonctionnement autonome par rapport aux États membres et aux autres institutions européennes (Commission, Parlement).

Les conclusions du Comité sont entérinées au sommet de Madrid en 1989. Dès l'été 1990, on franchit la première étape de l'UEM : la libéralisation des mouvements de capitaux intracommunautaires et la fin du contrôle par les États membres des opérations de change intracommunautaires (James, 2012 : 213). En 1990, une enquête réalisée par la firme de consultance Ernst & Young et commandée par la Commission montre un fort soutien des entreprises européennes au projet de l'UEM, ce qui renforce le rapport Delors (Dinan, 2005 : 484). Le Traité de Maastricht consacre en 1991 le rapport du Comité Delors. Le Traité inclut ses grands principes, dont les fameux critères dits de « Maastricht » pour pouvoir participer à l'UEM (voir encadré ci-dessous). Pour faciliter le passage de ce Traité – qui correspond essentiellement aux demandes allemandes – auprès de pays périphériques comme l'Espagne, la Grèce, l'Irlande ou le Portugal, Delors promet d'accroître les fonds structurels (Moravcsik, 1998 : 446).

31 « Si le but de la France était de créer l'euro dans le but d'affaiblir l'Allemagne et de réduire sa position économique dominante, le résultat est totalement l'inverse. L'élévation de la compétitivité allemande signifie que l'Allemagne est plus forte et non affaiblie. Dans un sens, c'était évident et inévitable parce que nous sommes la plus forte économie en Europe. Nous avons moins d'inflation – et les autres ne peuvent plus dévaluer » (traduction de l'auteur).

ENCADRÉ 5.3
Les critères de Maastricht (Article 140)

1. L'évolution des prix

Article 140, paragraphe 1, premier tiret, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne :

« La réalisation d'un degré élevé de stabilité des prix ; cela ressortira d'un taux d'inflation proche de celui des trois États membres, au plus, présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix ».

Article premier du Protocole (nº 13) sur les critères de convergence visés à l'article 140, paragraphe 1, du traité :

« Le critère de stabilité des prix, visé à l'article 140, paragraphe 1, premier tiret, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, signifie qu'un État membre a un degré de stabilité des prix durable et un **taux d'inflation moyen, observé au cours d'une période d'un an avant l'examen, qui ne dépasse pas de plus de 1,5 % celui des trois États membres, au plus, présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix**. L'inflation est calculée au moyen de l'indice des prix à la consommation sur une base comparable, compte tenu des différences dans les définitions nationales ».

2. L'évolution des finances publiques

Article 140, paragraphe 1, deuxième tiret, du traité :

« Le caractère soutenable de la situation des finances publiques ; cela ressortira de l'obtention d'une situation budgétaire qui n'accuse pas de déficit public excessif au sens de l'article 126, paragraphe 6 ».

L'article 2 du Protocole (nº 13) sur les critères de convergence visés à l'article 140, paragraphe 1, du traité stipule que ce critère :

« signifie qu'un État membre ne fait pas l'objet, au moment de l'examen, d'une décision du Conseil visée à l'article 126, paragraphe 6, dudit traité concernant l'existence d'un déficit excessif ».

La procédure concernant les déficits excessifs :

L'article 126 décrit la procédure de déficit excessif. Conformément à l'article 126, paragraphes 2 et 3, la Commission européenne élabore un rapport si un État membre de l'Union européenne (UE) ne satisfait pas aux exigences en matière de discipline budgétaire, en particulier si :

a) le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut (PIB) dépasse une valeur de référence (fixée dans le Protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs à 3 % du PIB), à moins :
   - que le rapport ait diminué de manière substantielle et constante et atteint un niveau proche de la valeur de référence,
   - ou que le dépassement de la valeur de référence ne soit qu'exceptionnel et temporaire et que ledit rapport reste proche de la valeur de référence ;

b) le rapport entre la dette publique et le PIB dépasse une valeur de référence (fixée dans le Protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs à 60 % du PIB), à moins que ce rapport diminue suffisamment et se rapproche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant.

3. L'évolution des taux de change

Article 140, paragraphe 1, troisième tiret, du traité :

« Le respect des marges normales de fluctuation prévues par le mécanisme de taux de change du système monétaire européen pendant deux ans au moins, sans dévaluation de la monnaie par rapport à l'euro ».

4. L'évolution des taux d'intérêt à long terme

Article 140, paragraphe 1, quatrième tiret, du traité : « Le caractère durable de la convergence atteinte par l'État membre faisant l'objet d'une dérogation et de sa participation au mécanisme de taux de change, qui se reflète dans le niveau des taux d'intérêt à long terme ».

Article 4 du Protocole (nº 13) sur les critères de convergence visé à l'article 140, paragraphe 1, du traité :

> « Le critère de convergence des taux d'intérêt, visé à l'article 140, paragraphe 1, quatrième tiret, dudit traité, au cours d'une période d'un an précédant l'examen, signifie qu'un État membre a eu un taux d'intérêt nominal moyen à long terme qui n'excède pas de plus de 2 % celui des trois États membres, au plus, présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix. Les taux d'intérêt sont calculés sur la base d'obligations d'État à long terme ou de titres comparables, compte tenu des différences dans les définitions nationales. »

Source : Banque centrale Européenne http://www.ecb.int/ecb/orga/escb/html/convergence-criteria.fr.html

Les critères de Maastricht sont encore d'application pour les États membres désireux de rejoindre la zone euro puisqu'ils doivent les respecter sous la surveillance de l'eurosystème (voir infra). Le Mécanisme de change européen, ou MCE (appelé également Mécanisme de taux de change) est le système des marges de fluctuation du SME (élargies à 15 % en 1993). Il a été remplacé par un MCE II après le passage à l'euro en 1999, destiné aux États membres préparant leur passage à l'euro.

5.3.7 *Le Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC) de 1997*

Dans le Traité de Maastricht, l'autre grand outil de politique macroéconomique, la politique budgétaire, reste sous le contrôle exclusif des États membres. Des États membres pourraient donc adopter un comportement de *free riders.* Ils pourraient se lancer dans des dépenses publiques inconsidérées, générant ainsi de l'inflation et faisant remonter les taux d'intérêt de l'ensemble de la zone euro, mais de manière beaucoup plus diluée que s'il s'agissait uniquement de leur propre monnaie et non pas de la monnaie unique de plusieurs États. Les autres États subiraient les effets dilués de cette inflation et de ces hausses de taux d'intérêt engendrées par le comportement du seul *free rider* alors qu'eux auraient correctement maîtrisé leurs dépenses publiques. Ce risque est clairement identifié par plusieurs membres du comité Delors dont de Larosière et Lamfalussy (James, 2012 : 243). Pour contrer ce risque, le gouvernement allemand, soutenu par de Larosière, impose sans difficulté le Pacte de Stabilité et de Croissance dans le Traité d'Amsterdam de 1997 (James, 2012 : 243). Celui-ci fixe des amendes aux États de la zone euro qui auraient un déficit persistant de plus de 3 % du PIB. Les États ainsi en infraction doivent déposer à la BCE un montant de minimum deux dixièmes de pourcent de leur PIB, auxquels il faut encore ajouter un dixième de pourcent du PIB par pourcent de déficit public au-delà de la limite de 3 %. Quel que soit le déficit, le dépôt ne peut toutefois dépasser 0,5 % de leur PIB. Ce dépôt forcé auprès de la BCE est non rémunéré et il peut même être ponctionné si l'État membre ne prend pas des mesures jugées suffisantes pour corriger la situation dans les deux ans (Benassy-Quéré, 2010 : 81).

5.3.8 *La mise en place de l'Euro 1990-1999*

Le Comité Delors a mis au point les différentes étapes de l'UEM. La première qui consiste en la liberté des mouvements de capitaux est réalisée dès 1990. Les États disposent de mécanismes pour mieux coordonner leurs politiques macroéconomiques et sont censés progressivement tendre vers la réalisation des critères de Maastricht. On met en place un Institut Monétaire Européen dès 1994 sous la direction du Belge Alexandre Lamfalussy. L'IME est l'embryon de la future banque centrale européenne, qui met en place les procédures de fonctionnement et qui forme son futur personnel.

Trois États membres, la Grande-Bretagne, la Suède et le Danemark arrivent à négocier une clause dite d'*opt-out* qui leur permet de rester dans l'UE sans pour autant rejoindre la monnaie unique. La Grande-Bretagne considère notamment qu'elle ne fait pas partie de la même zone monétaire optimale que la zone autour de l'Allemagne.

Deux dates sont possibles pour le passage à la monnaie unique et à l'irrévocabilité des taux de change, 1997 et 1999. Si une majorité d'États membres satisfont aux critères de Maastricht en 1997, on passe à la monnaie unique directement sinon on attend 1999. En 1997, seul un État membre, le Luxembourg, remplit les critères et on attend donc 1999 (El-Agraa, 2011 : 170). Le 1er janvier 1999, les taux de change entre les monnaies sont fixés de manière irrévocable entre les États qui n'ont pas choisi la clause *opt-out* et qui remplissent les critères de Maastricht (tous les autres sauf la Grèce qui n'est admise dans l'euro qu'en 2001). Une période d'adaptation à la nouvelle monnaie est mise en place pendant laquelle les billets des anciennes devises nationales restent en circulation, mais les entreprises peuvent déjà faire des transferts en euros. En 2002, les premiers billets de la nouvelle monnaie circulent et après une période de quelques mois les anciens billets des monnaies nationales sont progressivement retirés de la circulation. Cette transition s'est effectuée sans problème technique majeur si ce n'est le fait qu'une série d'entreprises ont profité du passage à l'euro pour arrondir leur prix vers le haut engendrant une certaine impopularité de l'euro auprès d'une partie de la population. La BCE n'a pas eu non plus de difficulté majeure dans son fonctionnement et dans les débuts de sa gestion de la politique monétaire au niveau européen.

Le lancement technique de l'euro s'effectue donc dans de bonnes conditions et contredit les pronostics des europessimistes. La première décennie de la monnaie européenne semble se dérouler parfaitement. Pourtant une analyse des fondements institutionnels de la monnaie unique européenne et des caractéristiques structurelles des économies des États membres qui y ont adhéré permet de déceler des fragilités inhérentes à cette construction monétaire européenne, fragilités que la crise financière de 2008 révéla au grand jour comme l'analyse plus loin la section 5.7.

5.4 LE FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME EUROPÉEN DES BANQUES CENTRALES (SEBC) ET DE LA ZONE EURO

Dès 1998 se mettent en place les institutions européennes responsables de la politique monétaire européenne de la zone euro, le SEBC. À la tête du système, on trouve la banque centrale européenne (BCE). C'est elle qui détermine les orientations et la gestion courante de la politique monétaire européenne. La BCE est constituée de trois organes. Elle dispose de son propre personnel et de ses propres fonds. La zone euro compte 19 États membres en 2017.

5.4.1 *Le personnel et les fonds de la BCE*

La BCE est située à Francfort, capitale financière de l'Allemagne et siège de la *Bundesbank*. Son staff est composé de près de 2500 personnes en 2017 (European Central Bank, 2017). « Le capital de la BCE provient des banques centrales nationales (BCN) de l'ensemble des États membres de l'Union européenne. Il s'élève à 10 760 652 402,58 euros (au 29 décembre 2010) » (BCE, 2013). Les États membres, qui ne sont pas membres de l'UEM, contribuent donc au capital de la BCE à raison de 30 %. En pratique, ils n'ont libéré que 3,5 % de cette somme pour contribuer aux frais de fonctionnement de la BCE. « Les parts des BCN dans le capital de la BCE sont calculées sur la base d'une clé reflétant la part des différents pays dans la population totale et le produit intérieur brut de l'Union européenne, ces deux données étant assorties d'une pondération identique. La BCE ajuste ces parts tous les cinq ans et chaque fois qu'un nouveau pays adhère à l'Union européenne. Les

ajustements sont opérés sur la base des données fournies par la Commission européenne » (BCE, 2013). La clé de répartition reflète donc le poids économique de ses membres avec l'Allemagne en tête, suivie de la France, de l'Italie et de l'Espagne. Le capital de la BCE provient donc des banques centrales nationales et donc de l'argent public des différents États membres, avancés par les contribuables de ces derniers.

Carte 1 *La zone euro*

Source : Commission européenne, 2017

Tableau 5.2 *Contributions des Banques Centrales Nationales de la zone euro au capital de la BCE en 2013 et 2015*

Banques Centrales Nationales	2013		2015	
	Clé de répartition du capital (en %)	Capital libéré (€)	Clé de répartition du capital (en %)	Capital libéré (€)
Banque nationale de Belgique	2,4256	261 010 384,68	2,4778	268.222.025,17
Banque fédérale d'Allemagne	18,9373	2 037 777 027,43	17,9973	1.948.208.997,34
Banque d'Estonie	0,179	19 261 567,80	0,1928	20.870.613,63
Banque centrale d'Irlande	1,1107	119 518 566,24	1,1607	125.645.857,06
Banque de Grèce	1,9649	211 436 059,06	2,0332	220.094.043,74
Banque d'Espagne	8,304	893 564 575,51	8,8409	957.028.050,02
Banque de France	14,2212	1 530 293 899,48	14,1792	1.534.899.402,41
Banque d'Italie	12,4966	1 344 715 688,14	12,3108	1.332.644.970,33
Banque centrale de Chypre	0,1369	14 731 333,14	0,1513	16.378.235,70
Banque centrale du Luxembourg	0,1747	18 798 859,75	0,203	21.974.764,35
Banque centrale de Malte	0,0632	6 800 732,32	0,0648	7.014.604,58
Banque des Pays-Bas	3,9882	429 156 339,12	4,0035	433.379.158,03
Banque nationale d'Autriche	1,9417	208 939 587,70	1,9631	212.505.713,78
Banque du Portugal	1,7504	188 354 459,65	1,7434	188.723.173,25
Banque de Slovénie	0,3288	35 381 025,10	0,3455	37.400.399,43
Banque nationale de Slovaquie	0,6934	74 614 363,76	0,7725	83.623.179,61
Banque de Lettonie	-	-	0,2821	30.537.344,94
Banque de Lituanie	-		0,4132	44.728.929,21
Banque de Finlande	1,2539	134 927 820,48	1,2564	136.005.388,82
Total	**69,9705**	**7 529 282 289,35**	**70,3915**	**7.619.884.851,40**

Tableau 5.3 *Contributions des Banques Centrales Nationales de l'UE hors de la zone euro au capital de la BCE*

Banques Centrales Nationales	2013		2015	
	Clé de répartition du capital (en %)	Capital libéré (€)	Clé de répartition du capital (en %)	Capital libéré (€)
Banque nationale de Bulgarie	0,8686	3 505 013,50	0,859	3.487.005,40
Banque nationale tchèque	1,4472	5 839 806,06	1,6075	6.525.449,59
Banque nationale du Danemark	1,4835	5 986 285,44	1,4873	6.037.512,38
Banque de Lettonie	0,2837	1 144 798,91	Entré dans la zone euro	Entré dans la zone euro
Banque de Lituanie	0,4256	1 717 400,12	Entré dans la zone euro	Entré dans la zone euro
Banque nationale de Hongrie	1,3856	5 591 234,99	1,3798	5.601.129,28
Banque nationale de Pologne	4,8954	19 754 136,66	5,123	20.796.191,71
Banque nationale de Roumanie	2,4645	9 944 860,44	2,6024	10.564.124,40
Banque de Suède	2,2582	9 112 389,47	2,2729	9.226.559,46
Banque d'Angleterre	14,5172	58 580 453,65	13,6743	55.509.147,81
Banque de Croatie			0,6023	2.444.963,16
Total	**30,0295**	**121 176 379,25**		

Source : BCE, 2017

5.4.2 *Le directoire*

Le directoire est composé d'un Président, d'un vice-président et de quatre autres membres. Ces membres sont nommés par le Conseil pour un mandat non renouvelable de 8 ans. Le non-renouvellement des mandats est censé garantir l'indépendance de la Banque Centrale Européenne par rapport aux gouvernements des États membres ; les membres du directoire une fois nommés ne doivent plus rien au Conseil[32].

Le premier président de la BCE de 1998 à 2003 a été le Néerlandais Wim Duisenberg, qui fut successivement au FMI, ministre des Finances, directeur de la banque centrale des Pays-Bas et directeur de l'IME. Le Français Jean-Claude Trichet lui succède de 2003 à 2011, ancien directeur d'Édouard Balladur aux Finances et gouverneur de la Banque de France jusqu'en 2003. Depuis 2011 à 2019, le président de la BCE est l'Italien Mario Draghi, ancien vice-président et directeur de Goldman Sachs International de 2002 à 2005 et gouverneur de la Banque d'Italie de 2006 à 2011 (BCE, 2013). Il est remplacé en 2019 par Christine Lagarde, ancienne ministre de Jacques Chirac et Nicolas Sarkozy, puis Présidente du FMI de 2011 jusqu'à sa prise de fonction à la BCE.

32 On analyse plus loin le pourquoi de cette volonté d'indépendance politique de la BCE.

Le Directoire est chargé de la mise en application des grandes orientations décidées par le Conseil des gouverneurs et de la gestion d'affaires courantes, mais aussi de l'élaboration de l'ordre du jour des réunions du Conseil des Gouverneurs, ce qui renforce *de facto* son pouvoir exécutif.

5.4.3 *Le Conseil des Gouverneurs*

C'est l'organe de décision officielle en matière de politique monétaire. Il est composé des six membres du directoire et des gouverneurs des banques centrales des États membres ayant adopté l'euro comme monnaie (17 gouverneurs en 2013). Chaque membre du Conseil des gouverneurs doit aborder les questions monétaires d'un point de vue des intérêts généraux de la zone euro et non du point de vue des intérêts particuliers de son État membre. Le directoire nommé de manière supranationale par le Conseil est donc minoritaire par rapport aux gouverneurs des banques centrales nommés au niveau de chaque État membre. Chaque membre du Conseil des gouverneurs dispose d'une voix (en cas d'égalité de voix, le président peut emporter la décision) (Chang, 2009 : 107). Ainsi le dirigeant de la banque centrale maltaise dispose du même poids que celui de la Bundesbank allemande, mais ce système devrait évoluer dans le futur pour mieux refléter les poids économiques respectifs des États membres (De Grauwe, 2012).

Certaines simulations ont montré que même si les gouverneurs décidaient de représenter leur intérêt national avant ou contre l'intérêt collectif de la zone euro, il n'y avait qu'une très faible probabilité que des coalitions de quelques États membres arrivent à imposer des décisions qui seraient à la fois favorables à leurs économies nationales et négatives pour l'ensemble de la zone euro (Bénassy-Quéré, 2010 : 48).

Pour garder une taille qui permet une discussion collégiale efficace (des réunions à 25 pouvant être déjà difficiles à gérer), il existe une rotation des droits de vote entre les gouverneurs des banques centrales nationales au sein du Conseil des gouverneurs (European Central Bank, 2017)[33]. Le Directoire et le Conseil des gouverneurs forment ce que l'on appelle l'Eurosystème.

5.4.4 *Le Conseil Général*

Il s'agit de la troisième composante du SEBC. Il est composé du président et du vice-président du Directoire ainsi que des gouverneurs des banques centrales de tous les États membres de l'UE (y compris ceux hors zone euro). Peuvent également y assister sans droit de vote, le président du Conseil, un représentant de la Commission et les 4 autres membres du Directoire. Le Conseil Général a deux fonctions principales. Premièrement, il informe les pays candidats désireux de rentrer dans la zone euro des progrès réalisés et ceux qui restent à faire pour atteindre les critères de convergence du Mécanisme de change européen 2 (MCE II).

Deuxièmement, c'est un lieu de consultation pour coordonner les politiques monétaires entre les pays de la zone euro et les pays membres de l'UE qui n'en sont pas. Officiellement, le Conseil Général est un organe transitoire qui est destiné à disparaître lorsque tous les États membres auront rejoint la zone euro, mais cette perspective reste lointaine et très incertaine pour certains États membres.

5.4.5 *L'Eurogroupe*

L'Eurogroupe n'est pas un organe de la BCE, mais du Conseil des ministres. Il constitue un sous-ensemble du Conseil Ecofin. Son origine remonte à 1997 lorsque, sur l'insistance du gouvernement français, le gouvernement allemand accepte la création d'une institution représentant les États membres de la zone euro qui sera chargée de se concerter avec la BCE sur la gestion des politiques économiques dans la zone euro et en particulier sur la politique de change de l'euro (Marsh, 2010 : 199 & Dinan, 2005 : 500). Il en résulte la création de

33 Le système de rotation est expliqué sur le site de la BCE https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/decisions/govc/ html/index.fr.html.

l'Eurogroupe qui est composé du ministre des Finances de chaque État membre de la zone euro assisté d'un haut fonctionnaire ou d'un secrétaire d'État ; du président et vice-président de la BCE ; du directeur général d'ECFIN ; du Commissaire aux Affaires Économiques et Monétaires ; du président et du secrétaire du Comité Économique et Social ; du directeur général des affaires économiques et sociales du Secrétariat général du Conseil. Malgré une reconnaissance formelle de ce groupe dans le Traité de Lisbonne (Art 115a) avec une présidence tournante de deux ans par le représentant d'un État membre et des réunions mensuelles, l'Eurogroupe reste un organe de consultation qui ne peut pas prendre de décisions liantes (Chang, 2009 : 80). Les réunions de l'Eurogroupe ont cependant joué un rôle important pour faciliter la coordination du sauvetage des banques européennes en automne 2008 (Bénassy-Quéré, 2008 : 79). Ces réunions se tiennent la veille de celles du Conseil Ecofin des 27 qui entérine les conclusions de l'Eurogroupe.

On ne peut donc parler d'un véritable pendant politique à la BCE, car celle-ci n'a aucune obligation envers l'Eurogroupe. Il s'agit bien d'un simple lieu de consultation qui ne peut assurer une véritable gouvernance européenne. Même en ce qui concerne la politique de change, la décision est officiellement partagée entre le Conseil des ministres des Finances (des 27) et la BCE, mais cette politique reste soumise à l'objectif de stabilité des prix réalisé par la seule BCE (Bénassy-Quéré, 2010 : 108). L'eurosystème a constamment affirmé publiquement sa volonté de ne pas intervenir pour modifier la valeur de l'euro sur le marché des changes (Baldwin, 2009 : 510). Seules quelques interventions ponctuelles ont été réalisées par la BCE à la fin 2000 pour signaler aux marchés que l'euro se dépréciait par rapport au dollar sans justification des fondamentaux des deux économies (Pelkmans, 2006 : 407 & Bénassy-Quéré, 2010 : 104). L'Eurogroupe ne constitue donc en aucune manière un « gouvernement économique » de la zone euro.

5.5 LES MISSIONS DE LA BCE

5.5.1 *L'indépendance et la responsabilité de la BCE*

Pour effectuer les tâches qui lui ont été assignées, le Traité de Maastricht garantit par son article 130 l'indépendance politique de la BCE : « Ni la BCE, ni les banques centrales nationales (BCN), ni un membre quelconque de leurs organes de décision ne peuvent solliciter ni accepter des instructions des institutions ou organes de l'Union européenne (UE), des gouvernements des États membres de l'Union européenne ou de tout autre organisme. Les institutions et organes de l'UE ainsi que les gouvernements des États membres s'engagent à respecter ce principe et à ne pas chercher à influencer les membres des organes de décision de la BCE ».

Une série d'éléments institutionnels sont censés limiter au maximum les interférences entre le pouvoir politique (États membres, Conseil et Commission) et la BCE. Premièrement, le système de nomination du directoire (mandat non renouvelable de 8 ans) et de nomination des gouverneurs des banques centrales des États membres (5 ans minimum) est censé protéger les membres individuels du directoire de pressions politiques éventuelles. Deuxièmement, la BCE dispose de son propre budget (indépendant du budget de l'UE) et des outils nécessaires pour garantir un fonctionnement autonome. Troisièmement, les Traités interdisent formellement à la BCE de prêter aux organes de l'UE ou à n'importe quelle entité publique nationale. Quatrièmement, la Cour de justice de l'Union européenne est compétente en cas de litige entre la BCE et les autres organes de l'UE et/ou les États membres.

Cette volonté d'indépendance est justifiée par des arguments de la théorie macroéconomique : « L'indépendance de la BCE est propice au maintien de la stabilité des prix, ainsi que le montrent de très nombreuses études théoriques et données empiriques sur l'indépendance de la banque centrale » (BCE, 2013a). Bien qu'il existe effectivement de nombreux modèles et études empiriques allant dans ce sens, notamment chez les monétaristes et les nouveaux classiques des années 1980 (Bénassy-Quéré, 2010 & Snowdon, 1994), l'indé-

pendance d'une banque centrale n'est pas une condition nécessaire à la stabilité des prix. Les banques centrales américaine et britannique ont également réduit correctement l'inflation tout en étant beaucoup plus dépendantes du pouvoir politique (Lee, 1996 & De Grauwe, 2012 : 151). De plus, la manière dont ont été établis les indices d'indépendance dans plusieurs études empiriques a été remise en cause par d'autres économistes de premier plan comme Malinvaud ou Alesina qui ont mis en évidence le caractère arbitraire de certaines de ces études (James, 2012 : 271).

La question de l'indépendance de la banque centrale se comprend mieux si on la replace dans le débat théorique et politique qui s'est déroulé à l'époque. Au cours des années 1980, les gouvernements de l'OCDE veulent sortir de la période de stagflation[34] des années 1970. Garantir l'indépendance d'une banque centrale par des solides mécanismes institutionnels est considéré comme un moyen de donner un signal clair aux marchés financiers que les gouvernements ne peuvent plus revenir aux politiques de déficits publics génératrices d'inflation qui affaiblissent le pouvoir d'achat de leur devise et engendrent des dépréciations. Les banques centrales ne sont plus obligées de financer les États si elles jugent que cela peut engendrer d'importants effets inflationnistes, néfastes pour l'économie nationale. À cette époque, les paradigmes des monétaristes et des nouveaux classiques dominent très largement les économistes et la communauté financière, et c'est assez naturellement qu'ils s'imposent aux gouverneurs des banques centrales des États membres qui composent en majorité le Comité Delors en charge du passage à l'UEM (De Grauwe, 2012 : 155 & James, 2012 : 273). Force est de constater que le gouvernement américain n'a pas accordé au *Federal Reserve Board* le même degré d'indépendance que celui de la BCE et que les gouvernements européens et la présidence de la Commission ont poursuivi une politique monétariste plus orthodoxe que les autres pays de l'OCDE. Cette plus forte indépendance de la BCE a été confirmée par l'étude de Bini Smaghi et Gros (Bini-Smaghi, 2000). Comme le souligne De Grauwe, le Congrès américain ou le parlement allemand peuvent respectivement remettre en question les statuts de la *Fed* ou de la *Bundesbank* par simple majorité alors que les statuts de la BCE sont inscrits dans le Traité de Maastricht et qu'une modification requiert l'unanimité des 27 États membres (y compris des États membres qui n'appartiennent pas à l'eurosystème) (De Grauwe, 2012 : 152).

De plus, la BCE n'est soumise qu'à des contrôles politiques très limités. Les délibérations du Conseil des Gouverneurs ne sont pas publiées et on ne sait donc pas qui s'est prononcé pour ou contre tels aspects de sa politique monétaire, sauf en cas de démission d'un de ses membres (comme cela l'a été pour le représentant allemand après la crise de 2010). Elle ne peut recevoir aucune injonction des institutions de l'UE. Un membre de la Commission et le président du Conseil sont présents dans les réunions du Conseil des Gouverneurs (Chang, 2009 : 86). Une communication se fait de manière informelle entre l'Eurogroupe et la BCE. La BCE doit faire rapport au Parlement européen quatre fois par an devant la Commission Permanente des Affaires Économiques et Monétaires qui peut lui poser des questions, y compris au président de la BCE en personne (Parlement européen, 2013). Cependant, le Parlement ne peut pas sanctionner la BCE à la différence du Congrès américain (Chang, 2009 : 86). La BCE doit toutefois se soumettre aux décisions de la Cour de justice de l'Union européenne et au contrôle de la Cour des Comptes Européenne.

5.5.2 *La stabilité des prix*

Le premier objectif de la BCE et du SEBC, qui prime sur toute autre considération, est la stabilité des prix. L'article 105 du TCE (version consolidée de Maastricht) ou 127 TFUE est sans ambiguïté :

> « 1. L'objectif principal du SEBC est de maintenir la stabilité des prix. Sans préjudice de l'objectif de stabilité des prix, le SEBC apporte son soutien aux politiques économiques générales dans la Communauté, en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de la Communauté, tels que définis à l'article 2. Le SEBC agit

34 Faible croissance combinée à de l'inflation, voir le chapitre 4.

conformément au principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre, en favorisant une allocation efficace des ressources et en respectant les principes fixés à l'article 4 ».

« 2. Les missions fondamentales relevant du SEBC consistent à :
- définir et mettre en œuvre la politique monétaire de la Communauté,
- conduire les opérations de change conformément à l'article 111,
- détenir et gérer les réserves officielles de change des États membres (…) »

Les autres objectifs sont donc secondaires. La BCE doit utiliser ses différents outils (voir plus loin) en vue d'assurer la stabilité des prix avant d'autres objectifs comme la croissance et l'emploi ou la croissance des exportations. La politique de change, donc la détermination de la valeur de l'euro par rapport aux autres monnaies, un des facteurs de la compétitivité des produits européens qui est déterminant en matière de balance commerciale et d'emploi, est clairement soumise à l'objectif de stabilité des prix. En pratique, certains auteurs considèrent que la BCE ne s'occupe même pas des autres objectifs, y compris dans l'éventualité où ils ne seraient pas incompatibles avec la stabilité des prix (De Grauwe, 2012 : 184). C'est donc clairement une option monétariste renforcée qui se démarque encore de la *Fed* américaine ou de la Banque d'Angleterre.

La « stabilité des prix » n'a pas été quantifiée dans les Traités. La BCE a traduit cet objectif de stabilité des prix par une fourchette de croissance de l'indice des prix à la consommation située entre 0 et 2 % avec un objectif de tendre vers les 2 %. En effet, un objectif proche de 0 % pourrait éventuellement se transformer en déflation en cas de retournement de conjoncture ce qui est dangereux pour la solvabilité des entreprises.

5.6 LES OUTILS DE LA POLITIQUE MONÉTAIRE EUROPÉENNE

Comme une banque centrale classique, la BCE dispose de plusieurs outils pour jouer sur la quantité de monnaie en circulation et ainsi freiner les pressions inflationnistes lorsqu'il le faut.

5.6.1 *Les deux piliers pour anticiper le niveau d'inflation : le pilier monétaire et le pilier économique*

Tout d'abord, la BCE tente d'anticiper quel sera le niveau d'inflation futur à l'aide de deux « piliers », le pilier monétaire et le pilier économique (BCE, 2013). Le premier pilier, le monétaire, est une application directe de la théorie quantitative de la monnaie qui établit un lien direct entre la masse de monnaie en circulation dans l'économie et l'évolution des prix.

La BCE essaie d'évaluer la quantité de monnaie en circulation en se basant sur l'agrégat monétaire M3 et fixe un objectif de croissance de cet agrégat pour les mois à venir. Ainsi elle estimait en 1998 que le taux de croissance économique annuel (sans pressions inflationnistes et correspondant à un taux normal d'utilisation des capacités de production) tournerait autour de 2 % dans la zone euro et que la vitesse de circulation de la monnaie s'accroîtrait de 0,5 % par an, elle annonce une croissance de 4,5 % de M3 de façon à produire une inflation de 2 % comme le prévoit l'équation de Fisher décrite ci-dessus (BCE, 2008 : 38 & De Grauwe, 2012 : 183). En pratique, comme le montre De Grauwe, la croissance de l'agrégat monétaire M3 n'a pas constitué un outil adéquat pour anticiper l'inflation dans la zone euro (voir figure 5.1) (De Grauwe, 2012 : 193 & Bénassy-Quéré, 2010 : 62). De plus, la BCE n'a pas réussi à atteindre son objectif de 4,5 % de croissance pour M3. Plusieurs phénomènes peuvent expliquer pourquoi ce premier pilier M3 est moins lié à l'inflation et pourquoi il peut devenir plus difficile d'arriver à contrôler son évolution.

ENCADRÉ 5.4
La théorie quantitative de la monnaie et l'équation de Fisher

En 1911, l'économiste Irving Fisher présente les arguments de la théorie classique de la monnaie qui établit un lien entre la croissance de la masse monétaire et l'inflation.

La masse monétaire est utilisée à l'achat de biens de la production nationale vendus à un certain niveau de prix. Toutefois, un même billet circule entre les différents agents de l'économie et peut être utilisé plusieurs fois. La relation entre la masse monétaire et la valeur des biens achetés peut être exprimée par l'équation de Fisher :

$$M \times V = P \times Y$$

où

- M représente la masse monétaire en circulation dans l'économie nationale.

Pour mesurer cette masse M précisément, on utilise dans la zone euro plusieurs agrégats selon leur degré de liquidité (Mishkin 2004 : 71) :

M1 est un agrégat monétaire de très court terme (très liquide) constitué de la monnaie fiduciaire et des dépôts à vue (5 233 milliards d'euros en avril 2013 selon la BCE).

M2 est constitué de M1 auquel on ajoute les dépôts à terme d'une durée maximum de deux ans et les dépôts remboursables avec un préavis de maximum 3 mois.

M3 est constitué de M2 auquel on ajoute les prises en pension de titre de créance (opérations repo), les titres d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPVCM comme SICAV, part de fonds commun de placement) (9819 milliards d'euros en avril 2013 selon la BCE).

1.1.1.1. V représente la vitesse de circulation de la monnaie, à savoir son coefficient de rotation qui exprime combien de fois une même unité de monnaie est utilisée pour l'achat d'un bien pendant une période donnée (généralement un an).

1.1.1.2. P représente le niveau des prix (donc sa croissance est le niveau d'inflation)

1.1.1.3. Y représente la production totale d'une économie ou son revenu (le PIB)

Fisher considère que V varie peu à court terme, car elle dépend de caractéristiques institutionnelles ou technologiques qui peuvent modifier la manière dont les individus effectuent leurs transactions (Mishkin, 2004 : 678). Par exemple, V a augmenté grâce aux cartes de crédit ou aux paiements électroniques, mais ces changements sont rares. Des données empiriques remettent en cause cette constance de V (Mishkin, 2004 : 680). Cependant, l'équation de Fisher a le mérite d'avoir mis en évidence le lien entre masse monétaire et inflation. Lorsque V reste constant, si l'on accroît la masse monétaire (M) plus rapidement que la production nationale (Y), alors cela créera de l'inflation (P augmentera). C'est en cela qu'il s'agit pour des autorités monétaires de calibrer M (grâce aux différents outils dont elles disposent) en fonction de l'objectif d'inflation et leur anticipation de la croissance de l'économie nationale.

Premièrement comme le suggère De Grauwe, la théorie quantitative de la monnaie explique bien le lien entre masse monétaire, croissance et inflation pour des variations importantes de ces agrégats, mais est moins pertinente pour des petites variations pour lesquelles les marges d'erreur sont relativement plus importantes. L'équation de Fisher peut expliquer l'hyperinflation de certains PVD ou la forte inflation à deux chiffres qu'ont connue les États-Unis et l'Europe dans les années 1970, mais beaucoup moins les plus faibles variations de l'inflation dans les pays de l'OCDE depuis le milieu des années 1980 (De Grauwe, 2012 : 194).

Figure 5.1 *Inflation, taux de croissance du PIB et croissance de M3 dans la zone euro 1999-2016*

Source : BCE, 2017

Deuxièmement, comme la crise des *subprimes* américaine l'a démontré[35], les interconnexions des marchés financiers engendrent des mouvements internationaux de liquidités qui réduisent beaucoup la capacité des banques centrales d'influer sur un agrégat monétaire comme M3.

Constatant les limites du premier pilier M3 pour l'anticipation de l'inflation dans la zone euro et sa plus faible capacité à le maîtriser complètement, la BCE a décidé en 2003 de se baser davantage sur le deuxième pilier pour fixer les objectifs de sa politique monétaire (Pelkmans, 2006 : 403). Le deuxième pilier consiste en une analyse de plusieurs indicateurs de la conjoncture économique qui permettent d'évaluer l'état de surchauffe de l'économie et donc les pressions inflationnistes : *« Elle (*la BCE) *examine un large éventail de l'activité économique, des indicateurs de prix et de coûts, avant tout au niveau global de la zone euro, mais aussi à des niveaux géographiques et sectoriels. Tous ces éléments contribuent à évaluer la dynamique de l'activité réelle et l'évolution probable des prix dans la perspective de l'interaction entre l'offre et la demande de biens, de services et de facteurs, à des horizons à court terme. L'un des éléments clés de l'analyse économique consiste à faire des exercices réguliers de projection des principales variables macroéconomiques dans la zone euro* » (BCE, 2008 : 36). Elle regarde notamment la croissance de l'offre et de la demande agrégées dans la zone euro, les conditions sur les marchés du travail (niveau de chômage, évolution des salaires) et des capitaux (prix des actifs financiers, volatilité des échanges et taux d'intérêt), l'évolution du prix des facteurs de production (énergie, travail), du taux de change, de la balance des paiements, de l'évolution de l'économie mondiale (BCE, 2011 : 71).

Ce pilier économique évalue notamment l'*output gap* ou écart d'activité qui mesure la différence entre le niveau de croissance potentiel d'une économie pour lequel les facteurs de production sont pleinement utilisés et le niveau observé en réalité, caractérisé par une utilisation plus (forte croissance avec surchauffe inflation-

35 Cette partie sera analysée plus loin dans la section de ce chapitre consacrée à la crise de l'euro.

niste) ou moins forte (faible croissance avec pressions déflationnistes, sous-utilisation des capacités de production et chômage) des facteurs de production. La BCE rend publiques ces analyses dans ses bulletins mensuels.

5.6.2 *Les outils visant à maîtriser les liquidités en circulation dans la zone euro*

Une fois qu'elle a estimé le niveau des pressions inflationnistes, la BCE peut alors faciliter ou non la croissance de la masse monétaire en circulation en jouant sur le coût de l'accès à ses liquidités pour les banques privées de la zone euro. Pour cela, elle dispose de trois outils : les opérations dites *« open market »*, les facilités permanentes et les réserves obligatoires.

A. Les opérations « open market »

Comme n'importe quelle banque centrale classique, la BCE joue pour la zone euro le double rôle de fournisseur de liquidité et de prêteur de dernier ressort pour les banques. Ces dernières peuvent donc obtenir des liquidités auprès de la BCE sur un horizon d'une semaine (opérations principales de refinancement) ou de trois mois (opérations de refinancement à plus long terme) à travers une procédure d'appel d'offres. La BCE fixe un taux et les banques font des offres sur la quantité de liquidité qu'elles souhaitent et le taux qu'elles sont prêtes à payer pour les obtenir (au-delà du taux proposé par la BCE). La BCE alloue les liquidités aux banques qui proposent le taux le plus élevé dans l'appel d'offres et reçoit en gage des actifs financiers de ces banques comme collatéral de leur dette. La BCE établit une liste des actifs financiers pouvant constituer un collatéral auprès de la BCE (BCE, 2011a : 38). On appelle ce taux « taux de refinancement » ou « repo » pour *« repurchase »*. Ce taux « repo » constitue un taux directeur pour l'ensemble des banques de la zone euro, car il indique le coût auquel les banques de la zone euro peuvent obtenir des liquidités. Ce taux « repo » affecte les taux que ces banques pratiqueront auprès de leurs clients, pour les dépôts comme pour les prêts.

B. Les facilités permanentes

Les banques peuvent en permanence obtenir des facilités de prêt au jour le jour (très court terme) auprès de la BCE. C'est ce qu'on appelle les facilités marginales de prêt qu'elles ne peuvent obtenir qu'à un taux plus élevé que le taux « repo » appelé le « taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal ». Elles peuvent également faire des dépôts auprès de la BCE qui leur accordera un taux inférieur au taux « repo » : le « taux d'intérêt de la facilité de dépôt marginal ».

C. Les réserves obligatoires

Les banques doivent déposer une partie de leurs réserves auprès de l'Eurosystème (chaque banque d'un État membre auprès de sa banque centrale nationale) : ce sont les « réserves obligatoires » qui sont rémunérées selon le taux « repo » (BCE, 2011a : 72). En accroissant ou diminuant cette partie, la BCE peut ainsi aussi augmenter ou réduire les réserves disponibles des banques et donc leurs capacités de fournir des prêts à leur client (dont le montant maximum dépend de leurs réserves).

Depuis sa mise en place, la BCE a rempli sa mission visant à assurer la stabilité des prix avec succès puisque l'inflation moyenne entre 1999 et 2011 s'est élevée à 2,02 % (De Grauwe, 2012 : 185). Hormis au moment de l'éclatement de la bulle immobilière et financière entre 2007 et 2009, le taux est resté relativement stable.

Les véritables faiblesses de la zone euro ne se situent pas dans la gestion de la politique monétaire par la BCE, mais dans l'architecture même de l'UEM conçue par le Traité de Maastricht. Ce sont ces faiblesses qu'il faut à présent analyser pour comprendre l'origine de la crise de la zone euro et ses évolutions possibles.

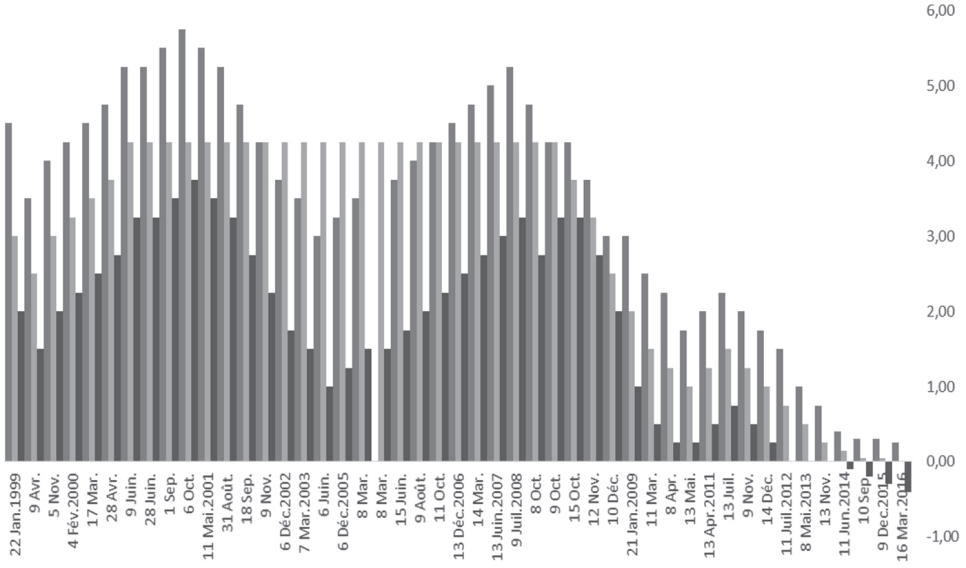


Figure 5.2 *Principaux taux en % de la BCE*

Source : BCE 2016 https://www.ecb.europa.eu/stats/policy_and_exchange_rates/key_ecb_interest_ rates/html/index.en.html

5.7 LES FRAGILITÉS CONGÉNITALES DE L'UEM

5.7.1 *Une architecture de l'UEM fondée sur des paradigmes monétaristes néolibéraux*

Les objectifs de la BCE, ses statuts et le PSC reflètent clairement la position dominante de la *Bundesbank* et du gouvernement allemand, mais aussi des orientations idéologiques et économiques des dirigeants des banques centrales imprégnées des conceptions théoriques économiques des monétaristes et nouveaux classiques qui fournissent les fondements du néolibéralisme. L'approche dite du « couronnement » défendue par le courant des « économistes » (Allemagne, Pays-Bas) depuis les années 1970 prônait la convergence macroéconomique entre les États candidats à une union monétaire comme condition à la création d'une monnaie commune. C'est cette conception qui a clairement prédominé au cours de la construction de l'UEM et qui a imposé la primauté de l'objectif de la stabilité des prix.

Au cours des négociations qui mettent en place l'UEM, entre 1988 et 1997, aucun gouvernement n'a véritablement prôné une approche fédéraliste avec un budget européen supranational considérablement renforcé. Delors a envisagé un triplement du budget européen qui serait ainsi passé de 1,2 à 3 % du PIB. Cette modeste avancée ne s'est pas produite et l'« Agenda 2000 »[36] a limité le budget à près de 1 % du PIB. D'une part, l'outil de la politique budgétaire est donc resté national à plus de 95 %. D'autre part, la BCE ne peut financer les États membres et ne peut les secourir (« *no bail-out clause* »). Ainsi les États les plus riches et les plus stables sur le plan macroéconomique, ceux dont les finances publiques sont traditionnellement en relatif équilibre, n'ont pas d'obligations juridiques de transferts financiers vis-à-vis des autres États de l'UEM. Non seu-

36 Voir chapitre 11.

lement on ne prévoit pas de mécanismes de transferts budgétaires entre les États, mais on crée des mécanismes coercitifs dans le cadre du PSC (même si ce dernier ne sera jamais vraiment appliqué entre 1999 et 2013) pour s'assurer que les États membres de l'UEM réduisent leurs déficits publics et que ni la BCE ni d'autres États membres ne devront leur venir en aide ou subir des effets inflationnistes ou des hausses de taux d'intérêt qui résulteraient de ces déficits. Si ces choix reflètent parfaitement les conceptions de la *Bundesbank,* il serait erroné d'en conclure que le gouvernement allemand et la *Bundesbank* ont eu recours à d'importants moyens de pression pour convaincre les dirigeants des banques centrales et gouvernements des autres pays membres d'adopter leur modèle macroéconomique. Le fait est que depuis les années 1980, tous les gouvernements de l'UE sont convaincus de la nécessité de réduire les déficits publics et le niveau d'inflation pour pouvoir bénéficier de faibles taux d'intérêt comme l'Allemagne et les autres pays de la zone Deutsche Mark.

Hormis les mises en garde de certains économistes, il est surprenant de constater une réelle naïveté quant à la robustesse de cette architecture institutionnelle alors que, comme cela est expliqué plus loin, la zone euro ne remplit pas pleinement les critères d'une zone monétaire optimale. L'adoption de l'euro n'empêche pas que certains États membres aux économies moins avancées puissent encore subir des chocs macroéconomiques asymétriques. La crise systémique de 2008 mettra en évidence ces contradictions et montrera les limites de l'architecture de l'UEM dont les règles seront d'ailleurs contournées, inappliquées, voire parfois même violées, par des politiques tentant de contenir la crise financière de manière plus pragmatique. Cette croyance que les institutions des Traités de Maastricht et d'Amsterdam suffiraient à assurer la pérennité de l'UEM peut s'expliquer notamment par les paradigmes économiques et idéologiques qui dominent les milieux financiers et gouvernementaux au cours des années 1990. Les économistes monétaristes, nouveaux classiques ou hayékiens, tablent sur la rationalité et l'information des agents économiques. Selon ces paradigmes, l'intervention de l'État est inefficace et contreproductive, car elle force les agents à modifier leur stratégie d'optimisation de leur bien-être. Dans cette conception, le rôle de l'État est fondamentalement celui envisagé par Adam Smith, il doit se borner à créer et à entretenir des institutions qui permettent de faire fonctionner les marchés (sécurité, tribunaux, infrastructure). Les marchés fonctionnent mieux laissés à eux-mêmes, car les agents disposent de capacités d'autorégulation fondées sur la maximisation rationnelle de leurs intérêts. Alan Greenspan, le directeur de la Fed, la banque centrale américaine, dont le prestige au sein de la communauté financière au début des années 2000 relève presque du religieux et qui est considéré à cette époque comme le quasi-sauveur de l'économie mondiale par *The Economist* (The Economist, 19 avril 2001) a reconnu sa surestimation de la rationalité des marchés financiers après 2008 :

> *« I made a mistake in presuming that the self-interest of organizations, specifically banks, is such that they were best capable of protecting shareholders and equity in the firms »* (Duménil, 2011 : 203)[37].

Une telle approche néolibérale n'envisage plus la possibilité d'importantes crises de surproduction, d'insuffisance de la demande privée, de bulles spéculatives engendrant des crises systémiques. Les bonnes institutions une fois mises en place avec un État qui limite ses dépenses publiques et maîtrise sa politique monétaire – évitant ainsi les distorsions engendrées par l'anticipation de l'inflation des agents économiques privés rationnels –, la croissance stable est assurée. La réalité économique des crises systémiques régulières du capitalisme et l'irrationalité des agents économiques exposeront la faiblesse de ce paradigme. Comme le montre la section ci-dessous consacrée aux origines de la crise, la stabilité des prix n'entraîne pas *per se* la stabilité de la croissance et des actifs financiers.

37 « J'ai fait une erreur en présumant que l'intérêt propre de ces organisations, en particulier des banques, était tel qu'elles étaient les plus capables de protéger leurs actionnaires et le capital de leurs entreprises ».

5.7.2 *La zone euro n'est pas une zone monétaire optimale (ZMO)*

Le chapitre 11 consacré à l'élargissement de l'UE met en évidence les très grandes disparités entre les différents États membres en termes de développement économique et social et en termes de spécialisation économique. De telles divergences induisent que les différents États membres n'ont pas nécessairement les mêmes besoins en matière de politique monétaire.

La zone euro ne respecte pas les critères établis par les différentes théories définissant une zone monétaire optimale. Les dirigeants gouvernementaux, les gouverneurs des banques centrales nationales et les hauts fonctionnaires des institutions européennes, qui ont mis en place l'architecture de l'UEM, n'ont pas été guidés par les théories économiques relatives aux zones monétaires optimales, car ils constataient que de nombreuses unions monétaires s'étaient réalisées au sein de zones qui n'étaient pas optimales au sens des théories de Mundell, Mc Kinnon et Kennen (Dyson & Maes, 2016). Selon ces théories[38], le fait qu'une union monétaire se fasse entre pays, qui ne constituent pas une zone monétaire optimale, peut entraîner un coût pour certains de ses États membres en cas de choc macroéconomique asymétrique. Si ce coût devait s'avérer trop élevé, il serait alors possible que les gouvernements de ces États optent pour la sécession de la zone euro, ce qui pourrait éventuellement mener à son éclatement.

On examinera ici brièvement dans quelle mesure ces critères sont respectés ou non et par quels États membres. La dernière partie de ce chapitre consacrée à la crise de la zone euro présentera les impacts potentiels des politiques économiques, adoptées depuis l'éruption de la crise financière en 2008, sur la capacité de certains États à remplir ces critères de ZMO.

A. La synchronisation du cycle d'affaires

La zone euro n'est pas caractérisée par une forte synchronisation du cycle d'affaires pour l'ensemble de ses membres. Autour de l'Allemagne, il existe un noyau composé des petites économies voisines (Autriche, Benelux, Danemark) dont le cycle d'affaires s'aligne sur leur voisine allemande du fait de la forte interdépendance commerciale entre ces économies. D'autres économies périphériques connaissent un degré plus faible de synchronisation avec l'économie allemande. Cela s'explique d'abord par la distance géographique qui réduit l'importance des flux commerciaux entre l'Allemagne et ces pays. Il existe également d'importants effets d'agglomération géographique mentionnés précédemment.

Outre la distance géographique, certains pays ont des spécialisations économiques très différentes de l'Allemagne, ce qui implique des économies qui réagissent différemment à des variations de demande pour certains produits. Ainsi, par exemple, la crise économique asiatique de 1997 a plus frappé l'Allemagne que certains pays du sud de l'Europe, car elle exportait de nombreuses machines-outils à destination de ces pays alors que ce n'était pas le cas pour l'Irlande, la Grèce ou le Portugal. Le tourisme est beaucoup plus fondamental pour l'économie espagnole ou grecque que pour l'économie des Pays-Bas, de la Belgique ou de l'Allemagne. Le chapitre 11 montre la dépendance de l'économie irlandaise envers des multinationales américaines qui peut entraîner des effets sur le cycle d'affaires différents d'autres pays de la zone euro moins dépendants des IDE américains. De plus, l'économie irlandaise possède encore de nombreux liens avec l'économie britannique du fait de son ancien statut de colonie et de sa proximité géographique. Or, l'économie britannique, à cause du poids des services internationaux (finance, transport) dans son économie, n'a pas un cycle d'affaires fortement synchronisé avec l'Allemagne. De ce fait, l'économie irlandaise n'est pas aussi synchronisée avec l'Allemagne que la Belgique par exemple.

38 Voir section 5.2.3.

Cette situation n'est évidemment pas le propre de la seule zone euro. Aux États-Unis, bien qu'ils partagent la même monnaie, la Louisiane n'est pas affectée de la même manière par la crise asiatique que les États de la façade Pacifique. Un État agricole comme le Wyoming n'aura pas non plus un cycle d'affaires parfaitement synchronisé avec le Massachusetts qui abrite la Route 128[39] et qui est plus spécialisé dans les services internationaux, l'informatique et le pharmaceutique.

L'adoption du marché unique et de la monnaie unique[40] a considérablement accru le commerce et l'intégration des marchés financiers au sein de la zone euro, donc l'interdépendance. Cela a accru le degré de synchronisation des cycles d'affaires des différentes économies nationales ayant adopté l'euro. On constate effectivement une plus grande convergence des cycles d'affaires nationaux au sein de la zone euro (Artus, 2012). Cependant, certaines économies nationales restent peu ouvertes sur le plan commercial et gardent des spécialisations économiques très différentes de l'Allemagne. Une économie aussi peu ouverte que la Grèce et avec des spécialités très différentes de l'Europe du Nord reste peu synchronisée au noyau dur allemand de la zone euro.

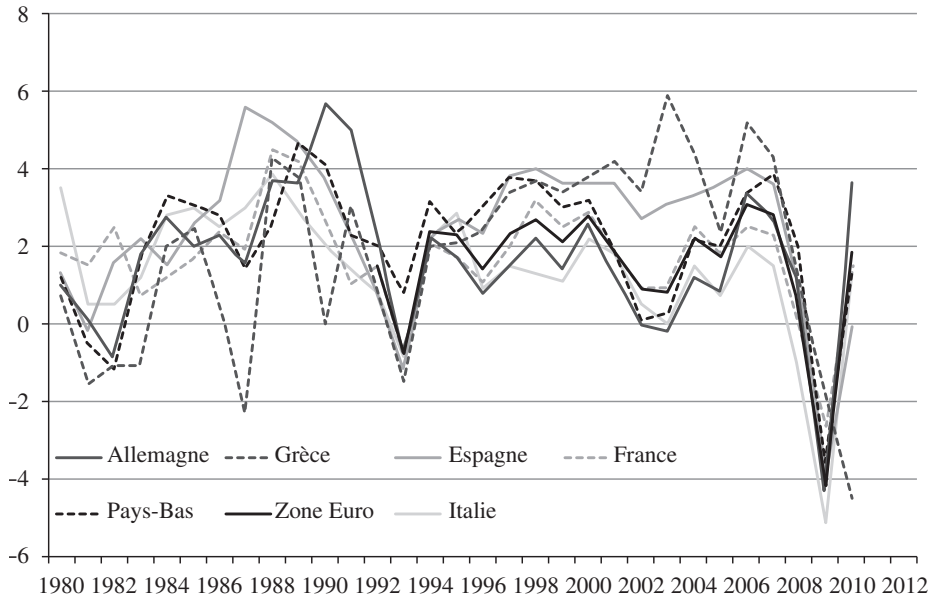


Figure 5.3 *Évolution du taux de croissance du PIB 1980-2010 de la zone euro*
Allemagne, France, Pays-Bas, Italie, Espagne, Grèce, Irlande

Source : Eurostat, 2013

39 Voir le chapitre 9.

40 Les études empiriques semblent indiquer que l'effet du marché unique a été plus fort que celui de la monnaie unique en matière de création de commerce intracommunautaire, comme en témoigne la forte progression du commerce intracommunautaire dans des États membres n'ayant pas adopté l'euro.

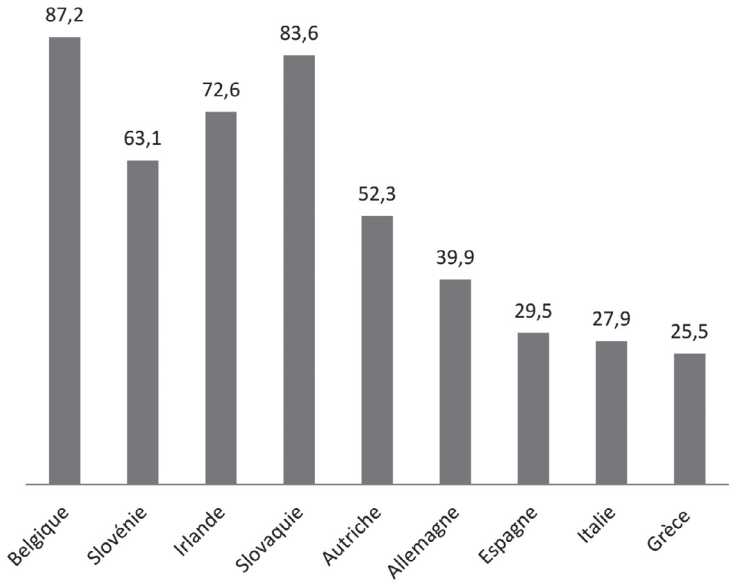


Figure 5.4 *Taux d'ouverture d'économies de la zone euro en 2005*

Source : Eurostat, 2007

B. Le degré d'ouverture, de diversification et de différentiation de la production

Comme cela a déjà été expliqué précédemment, plus une économie est diversifiée et capable de produire des biens différenciés, moins elle est susceptible d'être affectée par un choc asymétrique. Sur ce plan, il existe des différences considérables entre les États membres qui correspondent essentiellement à leur niveau de développement économique et technologique et à leur manque de main-d'œuvre hautement qualifiée. Une série d'États membres de la périphérie n'ont pas de fortes capacités d'innovation technologique et sont spécialisés dans des services (tourisme, construction comme l'Espagne ou la Grèce) ou des industries à faible valeur ajoutée (comme le Portugal) ou sont cantonnés dans des tâches d'assemblage de multinationales ayant régionalisé leur processus de production (Irlande, Slovaquie).

L'adoption du marché unique et de la monnaie unique consolide ces spécialisations économiques entre le centre de la zone euro et sa périphérie. Les districts marshalliens de haute technologie se sont renforcés en Europe du nord-ouest alors que les États du Sud et de l'Est n'ont pas connu un rattrapage du point de vue technologique. On a assisté à une désindustrialisation relative de certains États membres périphériques (notamment de l'Irlande et de l'Europe du sud vers les NEM comme la Slovaquie, la Pologne, la Roumanie ou la République tchèque)[41]. Comme ce chapitre va l'expliquer plus loin, l'adoption de la monnaie unique a rendu plus aisé l'accès aux capitaux pour les États membres périphériques et les a conduit à développer une croissance fondée sur une bulle immobilière (Irlande et Espagne) ou sur une demande publique non soutenable (Grèce). En ce sens, la poursuite de l'intégration européenne a même accentué le risque de chocs asymétriques pour des États membres périphériques (Artus, 2012).

Le risque de choc asymétrique restant présent chez certains États membres de la zone euro, ces derniers possèdent-ils d'autres variables d'ajustements que le taux de change qu'ils ne maîtrisent plus ?

41 Voir le chapitre 11.

C. La mobilité du travail

Qu'en est-il du critère de mobilité de la main-d'œuvre élaboré par Mundell ? Des progrès considérables ont été faits pour accroître la mobilité du travail au sein de l'UE. Depuis l'avènement du marché unique de 1993, la liberté de circulation des travailleurs, même si elle connaît encore des entraves et des périodes transitoires à l'encontre des ressortissants de la Roumanie et de la Bulgarie, facilite considérablement cette mobilité en réduisant les barrières protectionnistes. Des avancées importantes ont été réalisées dans le domaine de l'éducation supérieure. Les programmes d'échange étudiants entre universités européennes dits « Erasmus » facilitent la mobilité des étudiants et le multilinguisme. Le processus de Bologne a permis une certaine normalisation des diplômes avec le système européen de transfert et d'accumulation de crédits (ECTS pour European Credit transfer system) où le nombre d'ECTS total d'un diplôme (comme master 120 ECTS) correspond au nombre d'heures de travail nécessaires pour réussir le diplôme, chaque ECTS correspondant à une quantité de travail de 25 à 30 heures (Commission européenne, Éducation et formation, 2013). Cela permet à des employeurs de pouvoir mieux estimer le contenu d'un diplôme issu de n'importe quel État membre et donc de faciliter la mobilité internationale des jeunes travailleurs diplômés.

Malgré ces avancées, la mobilité du travail entre États membres n'atteint pas 10 % de celle qui prévaut aux États-Unis entre 2000 et 2005, pas même 5 % si l'on écarte le cas particulier du Luxembourg (DG Employment, 2008). Des statistiques plus récentes qui prennent en compte les mouvements migratoires depuis les élargissements de 2004 et de 2007 indiquent un niveau plus élevé de mobilité du travail au sein de l'UE, mais qui reste sans comparaison avec celui des États-Unis.

Les États-Unis sont un État fédéral, ce qui supprime une série d'obstacles institutionnels qui continuent d'entraver la circulation des travailleurs au sein de l'Union européenne. Outre les obstacles liés à la langue ou à certaines différences culturelles, il existe une série de barrières institutionnelles mises en évidence dans le chapitre 7. Pour les personnes qualifiées, la reconnaissance des diplômes et de la qualification peut s'avérer un processus très long et incertain, surtout que certains États membres bloquent *de facto* l'accès à certaines professions, notamment dans la fonction publique[42]. La portabilité des avantages sociaux et des systèmes de pensions d'un État membre à l'autre n'est pas simple dans 27 États membres qui ont chacun leur propre système de prestations sociales. L'ancienneté, notamment dans la fonction publique, n'est pas automatiquement transférable d'un État membre à l'autre. Les professionnels dont les métiers ont des spécificités institutionnelles nationales (juristes de droit national, agents de collectivités territoriales, agents des services sociaux) doivent réinvestir dans un effort de formation substantiel s'ils veulent rester dans le même métier dans un autre État membre. Ainsi, un juriste spécialiste du droit matrimonial maltais ne peut directement exercer sa profession au Danemark.

Il existe d'autres facteurs qui restreignent la mobilité intraeuropéenne. La tendance lourde du vieillissement de la population européenne joue un rôle certain étant donné que ce sont les personnes de moins de 30 ans et les célibataires qui sont les plus mobiles (DG Employment 2008). Les pratiques d'embauche discriminatoires et la xénophobie peuvent également constituer une autre barrière. Au regard des réactions protectionnistes et xénophobes consécutives à l'élargissement mentionnées dans le chapitre 11, il est difficile de penser qu'une partie importante des 7,8 millions de chômeurs espagnols, portugais et grecs comptabilisés à la fin 2012 (Eurostat, 2013) puissent espérer trouver du travail dans l'Europe du Nord sans provoquer une remise en cause de l'application de la liberté de circulation des travailleurs. Ceci est d'autant plus vrai que d'autres États membres de l'UE hors zone euro connaissent également de hauts taux de chômage et espèrent aussi pouvoir utiliser le marché unique pour réduire cet excédent de main-d'œuvre, notamment les 4 millions de chômeurs officiels des NEM comptabilisés à la fin 2012 (Eurostat, 2013). Cette variable d'ajustement est donc insuffisante dans un contexte de crise systémique où le choc asymétrique frappe plusieurs États membres en même temps, y compris en dehors de la zone euro.

42 Nous ne parlons pas ici de postes liés à la défense nationale ou à la diplomatie qui sont le plus souvent inaccessibles *de jure* à des non-nationaux, mais de professions sans caractère stratégique particulier comme les aides-soignants ou les enseignants.

D. La capacité de relance par les dépenses publiques

Est-ce que les États touchés par ce choc asymétrique disposent des finances publiques nécessaires à un programme contracyclique de relance budgétaire keynésien ? Les critères de Maastricht et le Pacte de stabilité et de croissance étaient censés assurer une amélioration des finances publiques de certains États membres enclins aux déficits et aux lourdes dettes publiques. On pouvait penser qu'en respectant les critères et le PSC, les États membres disposeraient d'une marge de manœuvre budgétaire pour poursuivre une politique de relance contracyclique. Cela ne s'est pas produit comme prévu et en 2010 des États de la zone euro n'en étaient visiblement plus capables. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette incapacité.

Premièrement, certains États membres ont réussi à éviter une application stricte de ces critères et du pacte. Leurs dettes publiques dépassant toutes deux les 120 % de leur PIB en 1993, la Belgique et l'Italie n'auraient pu atteindre le critère des 60 % pour 1999 qu'au prix de politiques très impopulaires et contreproductives en matière d'investissements publics et de croissance. Comme il était difficile d'exclure ces deux membres fondateurs de la CEE de la monnaie unique, on a élargi ce critère en admettant qu'un État membre pouvait avoir un ratio dette publique/PNB supérieur à 60 % pour peu qu'il converge vers les 60 %. En 2005, la dette publique de la Belgique s'élevait encore à 93,3 % de son PIB et celle de l'Italie à 106 %. Avec l'aide de la banque d'investissement américaine Goldman Sachs, le gouvernement grec a maquillé ses finances publiques (en reportant une série de dettes à plus long terme) pour rejoindre la zone euro en 2001 avec un déficit public officiel de 1,4 % alors qu'il était en réalité de 3,7 % (Aglietta, 2012 : 56).

Tableau 5.4 *Déficits publics 2003-2012 en % du PIB*

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Union européenne	– 3,2	– 2,9	– 2,5	– 1,5	– 0,9	– 2,4	– 6,9	– 6,5	– 4,4	– 4,0
Zone euro (17 pays)	– 3,1	– 2,9	– 2,5	– 1,3	– 0,7	– 2,1	– 6,4	– 6,2	– 4,2	– 3,7
Belgique	– 0,1	– 0,1	– 2,5	0,4	– 0,1	– 1,0	– 5,6	– 3,8	– 3,7	– 3,9
Bulgarie	– 0,4	1,9	1,0	1,9	1,2	1,7	– 4,3	– 3,1	– 2,0	– 0,8
Allemagne	– 4,2	– 3,8	– 3,3	– 1,6	0,2	– 0,1	– 3,1	– 4,1	– 0,8	0,2
Estonie	1,7	1,6	1,6	2,5	2,4	– 2,9	– 2,0	0,2	1,2	– 0,3
Irlande	0,4	1,4	1,7	2,9	0,1	– 7,4	– 13,9	– 30,8	– 13,4	– 7,6
Grèce	– 5,6	– 7,5	– 5,2	– 5,7	– 6,5	– 9,8	– 15,6	– 10,7	– 9,5	– 10,0
Espagne	– 0,3	– 0,1	1,3	2,4	1,9	– 4,5	– 11,2	– 9,7	– 9,4	– 10,6
France	– 4,1	– 3,6	– 2,9	– 2,3	– 2,7	– 3,3	– 7,5	– 7,1	– 5,3	– 4,8
Italie	– 3,6	– 3,5	– 4,4	– 3,4	– 1,6	– 2,7	– 5,5	– 4,5	– 3,8	– 3,0
Chypre	– 6,6	– 4,1	– 2,4	– 1,2	3,5	0,9	– 6,1	– 5,3	– 6,3	– 6,3
Lettonie	– 1,6	– 1,0	– 0,4	– 0,5	– 0,4	– 4,2	– 9,8	– 8,1	– 3,6	– 1,2
Lituanie	– 1,3	– 1,5	– 0,5	– 0,4	– 1,0	– 3,3	– 9,4	– 7,2	– 5,5	– 3,2

Tableau 5.4 (suite) *Déficits publics 2003-2012 en % du PIB*

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Luxembourg	0,5	– 1,1	0,0	1,4	3,7	3,2	– 0,8	– 0,9	– 0,2	– 0,8
Hongrie	– 7,3	– 6,5	– 7,9	– 9,4	– 5,1	– 3,7	– 4,6	– 4,3	4,3	– 1,9
Pays-Bas	– 3,1	– 1,7	– 0,3	0,5	0,2	0,5	– 5,6	– 5,1	– 4,5	– 4,1
Autriche	– 1,5	– 4,4	– 1,7	– 1,5	– 0,9	– 0,9	– 4,1	– 4,5	– 2,5	– 2,5
Pologne	– 6,2	– 5,4	– 4,1	– 3,6	– 1,9	– 3,7	– 7,4	– 7,9	– 5,0	– 3,9
Portugal	– 3,7	– 4,0	– 6,5	– 4,6	– 3,1	– 3,6	– 10,2	– 9,8	– 4,4	– 6,4
Roumanie	– 1,5	– 1,2	– 1,2	– 2,2	– 2,9	– 5,7	– 9,0	– 6,8	– 5,6	– 2,9
Slovénie	– 2,7	– 2,3	– 1,5	– 1,4	0,0	– 1,9	– 6,2	– 5,9	– 6,4	– 4,0
Slovaquie	– 2,8	– 2,4	– 2,8	– 3,2	– 1,8	– 2,1	– 8,0	– 7,7	– 5,1	– 4,3
Finlande	2,6	2,5	2,9	4,2	5,3	4,4	– 2,5	– 2,5	– 0,8	– 1,9
Suède	– 1,0	0,6	2,2	2,3	3,6	2,2	– 0,7	0,3	0,2	– 0,5
Royaume-Uni	– 3,4	– 3,5	– 3,4	– 2,7	– 2,8	– 5,1	– 11,5	– 10,2	– 7,8	– 6,3

Source : Eurostat, 2013

Tableau 5.5 *Dette publique en % du PIB 2001-2012*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Zone euro (17 pays)	68,2	68	69,2	69,6	70,3	68,6	66,4	70,2	80	85,4	87,3	90,6
UE (27 pays)	61,1	60,5	62	62,4	62,8	61,6	59	62,3	74,6	80	82,5	85,3
Belgique	106,5	103,4	98,4	94	92	88	84	89,2	95,7	95,5	97,8	99,6
Bulgarie	66	52,4	44,4	37	27,5	21,6	17,2	13,7	14,6	16,2	16,3	18,5
Allemagne	59,1	60,7	64,4	66,2	68,5	68	65,2	66,8	74,5	82,4	80,4	81,9
Estonie	4,8	5,7	5,6	5	4,6	4,4	3,7	4,5	7,2	6,7	6,2	10,1
Irlande	35,2	32	30,7	29,5	27,3	24,6	25,1	44,5	64,8	92,1	106,4	117,6
Grèce	103,7	101,7	97,4	98,6	100	106,1	107,4	112,9	129,7	148,3	170,3	156,9
Espagne	55,6	52,6	48,8	46,3	43,2	39,7	36,3	40,2	53,9	61,5	69,3	84,2
France	56,9	58,8	62,9	64,9	66,4	63,7	64,2	68,2	79,2	82,4	85,8	90,2
Italie	108,3	105,4	104,1	103,7	105,7	106,3	103,3	106,1	116,4	119,3	120,8	127
Lettonie	14,1	13,6	14,7	15	12,5	10,7	9	19,8	36,9	44,4	41,9	40,7
Lituanie	23	22,2	21	19,3	18,3	17,9	16,8	15,5	29,3	37,9	38,5	40,7

Tableau 5.5 (suite) *Dette publique en % du PIB 2001-2012*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Luxembourg	6,3	6,3	6,1	6,3	6,1	6,7	6,7	14,4	15,3	19,2	18,3	20,8
Hongrie	52,7	55,9	58,6	59,5	61,7	65,9	67	73	79,8	81,8	81,4	79,2
Autriche	66,8	66,2	65,3	64,7	64,2	62,3	60,2	63,8	69,2	72	72,5	73,4
Pologne	37,6	42,2	47,1	45,7	47,1	47,7	45	47,1	50,9	54,8	56,2	55,6
Portugal	53,8	56,8	59,4	61,9	67,7	69,4	68,4	71,7	83,7	94	108,3	123,6
Roumanie	25,7	24,9	21,5	18,7	15,8	12,4	12,8	13,4	23,6	30,5	34,7	37,8
Slovénie	26,5	27,8	27,2	27,3	26,7	26,4	23,1	22	35	38,6	46,9	54,1
Finlande	42,5	41,5	44,5	44,4	41,7	39,6	35,2	33,9	43,5	48,6	49	53
Suède	54,7	52,5	51,7	50,3	50,4	45,3	40,2	38,8	42,6	39,4	38,4	38,2
Royaume-Uni	37,7	37,7	39,1	41	42,2	43,3	44,2	52,7	67,8	79,4	85,5	90

Source : Eurostat, 2013

Le Pacte de stabilité et de croissance qui prévoit des sanctions économiques en cas de déficit public supérieur à 3 %[43] n'est pas rigoureusement appliqué, et ce dès que les effets de la première récession économique dans la zone euro se font sentir entre 2001 et 2003. Les stabilisateurs économiques contracycliques de l'État jouent pleinement indépendamment des couleurs politiques des gouvernements[44]. L'Allemagne comme la France, ainsi que le Portugal, dépassent la barre des 3 % en 2003. La Commission tente vainement d'appliquer le mécanisme de sanction face au blocage du Conseil. Après cet incident, les critères du Pacte sont revus et définis de manière moins rigoureuse. Ainsi l'Italie, la Grèce, le Portugal, Malte et l'Allemagne connaissent un déficit public supérieur à 3 % en 2004 ou en 2005 selon Eurostat (Eurostat, 2007 : 163 & Eurostat, 2009 : 88).

Toutefois, le ratio moyen dette/PIB pour l'ensemble de la zone euro se situe à près de 70 % en 2004 et baisse jusqu'à 66,4 % en 2007, un niveau très proche du critère de Maastricht. En ce qui concerne le critère du déficit public, au niveau de l'ensemble de la zone euro, le critère a été respecté, atteignant 2,9 % en 2004 pour chuter à 0,6 % en 2007. Bien sûr, cette moyenne cache d'importantes disparités entre pays. D'une part, on trouve des pays comme l'Italie, la Grèce, le Portugal, Malte et Chypre qui subissent une détérioration de leurs finances publiques entre 2002 et 2007. La Belgique, malgré une amélioration, subit encore le fardeau de sa lourde dette. La France et l'Allemagne se stabilisent à près de 65 %. Les sept autres États respectent les critères en 2007.

Cependant, le PSC et les critères de Maastricht procèdent d'une logique macroéconomique mécanique qui n'envisage pas la possibilité d'une crise systémique de grande ampleur. En ce sens, il est le reflet implicite de la conception macroéconomique des nouveaux classiques qui considère les marchés comme autorégulés par des agents économiques privés suffisamment rationnels et informés pour éviter d'importants déséquilibres à partir du moment où l'État réduit son intervention dans l'économie au strict minimum smithien (garanties des biens publics nécessaires au fonctionnement du marché comme la sécurité, les tribunaux et certaines infrastructures).

43 Voir infra.

44 Ce sont les gouvernements SPD-die Grünen de Schröder-Fischer en Allemagne et de Raffarin avec Sarkozy à l'économie en France.

Parmi les meilleures performances des États membres pour ces deux critères, on trouve l'Irlande, l'Espagne et la Slovénie. Pour l'Irlande et l'Espagne, les recettes publiques proviennent d'une croissance fondée sur une bulle financière et immobilière et donc insoutenable. L'éclatement de la bulle provoque alors une détérioration des finances publiques que des politiques d'austérité ne suffisent pas à corriger. Les pays périphériques de la zone euro se retrouvent rapidement, quel que soit l'état de leurs finances publiques avant 2008, avec des déficits publics colossaux qui se cumulent entre 2008 et 2012.

Comme ce chapitre l'analyse plus loin, à partir de 2009 les effets de la crise financière globale laissent penser aux opérateurs des marchés financiers que certains États membres, dont les déficits se creusent trop vite, pourraient se retrouver en cessation de paiement. Ces États se retrouvent face à des hausses de taux d'intérêt pour le renouvellement de leurs emprunts publics qui peuvent engendrer un effet boule de neige lorsque les recettes fiscales n'arrivent plus à couvrir des dépenses du fait de l'accroissement de la charge d'intérêt sur la dette publique de l'État. Quant à des pays comme l'Italie, la Grèce et la Belgique, le fort niveau d'endettement public avant crise limite déjà leur marge de manœuvre. Pour la Belgique, elle peut compter sur sa forte interdépendance avec l'économie allemande. Pour l'Italie, cet effet n'est pas suffisant et son programme de relance des dépenses publiques reste fort limité et insuffisant pour contrer le choc. Pour plusieurs États membres, même si certains avaient respecté le PSC et les critères de Maastricht avant la crise de 2008, il devient impossible de poursuivre des politiques budgétaires contre-cycliques pour contrer le choc asymétrique.

E. La flexibilité des salaires et des prix

Les économies des pays membres de la zone euro peuvent-elles procéder à une « dévaluation interne », c'est-à-dire à une baisse des prix des facteurs de production (salaire, prix de l'énergie, prix des *utilities* et d'autres services) ?

La plupart des pays de la zone euro possèdent une importante fonction publique titularisée (donc souvent rémunérée selon des barèmes légaux) et des règles sociales plus développées par rapport au reste du monde : salaire minimum, allocations sociales pour compenser de trop faibles revenus. Ces phénomènes limitent les possibilités de dévaluations internes. La politique agricole commune, du fait qu'elle garantit des prix planchers, peut contribuer également à limiter les possibilités de baisse de prix agricoles malgré la chute de la demande nationale.

Bien sûr, il existe des différences considérables entre États membres. L'Irlande possède un système très libéral avec une main-d'œuvre très flexible, une part du PIB allouée aux prestations sociales parmi les plus faibles de toute l'UE en 2003 et la plus basse de l'Eurozone en 2008 (Eurostat yearbook, 2007 : 128 & Eurostat yearbook, 2012 : 293). Après 2008, le gouvernement irlandais a d'ailleurs opté en partie pour une telle stratégie de « dévaluation interne », très coûteuse socialement pour la population laborieuse. Pour les États membres méditerranéens qui ont connu une trajectoire sociopolitique très différente de l'Irlande avec une plus grande régulation de l'État, des législations sociales encadrant plus le marché du travail et une plus grande fonction publique par rapport au PIB, les obstacles à une dévaluation interne sont plus importants. Dès que ces États ont dû faire appel à l'aide européenne (et à celle du FMI), ils se sont retrouvés obligés d'appliquer des réformes structurelles visant à favoriser cette flexibilité à la baisse.

Accroître la flexibilité pour permettre une « dévaluation interne » semble être la voie principale choisie depuis 2009 par les gouvernements de la zone euro, par la Commission et par le FMI pour créer les conditions d'un ajustement possible de ces économies périphériques face au choc asymétrique tout en restant dans la zone euro, au prix d'une forte aggravation des inégalités sociales et d'une détérioration durable du statut des salariés. Toutefois, ces réformes structurelles visant à rendre le marché du travail plus flexible prennent plusieurs années et leurs effets dépriment la consommation intérieure. Cela ne permet pas l'ajustement rapide officiellement attendu, entretient une incertitude au sein des marchés financiers sur la stabilité de la zone euro et constitue une source de volatilité et de spéculation sur les obligations d'États de ces pays.

F. Les transferts financiers entre États membres de la zone euro

Avec un budget stagnant autour de 1 % du PIB, l'UE ne dispose pas de la capacité d'effectuer d'importants transferts d'une économie nationale à l'autre. La majeure partie du budget européen est octroyée de manière mécanique à travers des programmes pluriannuels étalés sur sept ans, principalement dans le cadre de la politique agricole commune et de la politique régionale. Ces transferts sont réalisés indépendamment de chocs asymétriques qui peuvent frapper certains pays. C'est une situation complètement différente de celle des États-Unis ou de la Chine où les gouvernements centraux disposent d'un budget supérieur à 20 % du PIB et peuvent en octroyer une partie à des États ou à des provinces qui subiraient un choc asymétrique. L'État fédéral américain peut jouer sur ses dépenses de défense, d'infrastructure ou sur des réductions de taxes.

La BCE a l'interdiction formelle de financer des entités publiques de n'importe quel État membre (« *no bail out* »). L'architecture de l'UE et du système des banques centrales européennes ne permet donc pas d'organiser de transferts pour compenser l'absence de variables d'ajustement en cas de choc asymétrique.

5.7.3 *Un renforcement de la spécialisation industrielle au sein de l'Eurozone et un déséquilibre croissant des balances commerciales de l'Eurozone*

A. La stratégie de croissance basée sur les exportations de l'Allemagne et des économies du nord de la zone euro

Au moment de la création de la zone euro, l'Allemagne table sur ses exportations pour relancer la croissance. Depuis des décennies, l'Allemagne est traditionnellement une grande exportatrice de produits manufacturés avancés et les exportations ont toujours constitué une forte composante de sa croissance. Cependant, au cours des années 2000, les politiques macroéconomiques adoptées par le gouvernement allemand visent à accroître la compétitivité des entreprises allemandes en réduisant la part des salaires dans la valeur ajoutée, ce qui ralentit la demande intérieure et accroît le poids des exportations dans la croissance nationale. Ainsi en 2005, alors que les exportations sont responsables de 0,8 % sur un taux de croissance de 1,1 % (soit près des trois quarts), la demande intérieure, elle, connaît une croissance négative, contribuant à – 0,1 % du PIB (Strassel, 2006 : 69). Suite au choc macroéconomique consécutif à l'éclatement de la bulle de la « nouvelle économie » en 2001, le gouvernement allemand a engagé une réforme du marché du travail qui a rendu ce dernier plus flexible. Les lois Hartz ont favorisé la création d'entreprises individuelles *« Ich AG »* (transformation des salariés en indépendants travaillant pour une entreprise qui ne doit plus supporter le même niveau de charge sociale). Elles ont favorisé le recours à l'intérim à grande échelle (dont les salaires sont inférieurs à ceux des travailleurs normaux). Elles ont créé les « *mini jobs* », jobs à temps partiel très flexibles, durci les conditions d'accès à une allocation de chômage pleine (extension du travail acceptable, obligation d'accepter un travail d'intérêt public payé 1 euro de l'heure pour continuer à toucher son allocation) (Kramarz, 2012 : 25). Parallèlement à ces mesures, la menace de délocalisation, la réorganisation du processus de production des multinationales allemandes vers les PECO au cours des années 1990-2000 (Strassel, 2006 : 67) et l'afflux d'une main-d'œuvre bon marché des NEM ont encore affaibli la position des salariés allemands dans les négociations.

Ces phénomènes ont considérablement flexibilisé et précarisé une partie importante des travailleurs allemands qui constituent la première variable d'ajustement en cas de ralentissement économique, faisant croître rapidement les inégalités et le nombre de *working poors* (travailleurs pauvres) en Allemagne. Quant aux entreprises, elles disposent d'une main-d'œuvre très qualifiée, mais aussi d'une main-d'œuvre moins qualifiée, mais très flexible et très bon marché. La part des salaires dans l'économie allemande ne s'est pas accrue en plus de deux décennies, ne suivant plus les gains de productivité (Defraigne, 2013).

Au cours des années 2000, les gouvernements allemands modifient également les prélèvements fiscaux. Ils offrent aux entreprises des réductions de charge pour les rendre plus compétitives. Les pertes provoquées par ces réductions sont compensées par des hausses de la TVA (3 % d'augmentation en 2007) (Strassel, 2006 : 69).

Cette situation a accru considérablement la compétitivité des firmes allemandes par rapport à leurs concurrentes d'autres États membres et a également limité l'expansion de la demande intérieure, créant les conditions d'un fort surplus commercial (Strassel, 2006 & Artus, 2012).

De plus, les économies allemande, finlandaise et autrichienne renforcent leur spécialisation dans les produits industriels différenciés à haut contenu technologique. L'écart technologique avec la périphérie de l'UE continue de se creuser au cours des années 1990-2000[45].

Ces facteurs expliquent l'origine du surplus commercial de ces pays, Allemagne en tête, vis-à-vis du reste de la zone euro, mais aussi de l'UE, des États-Unis et des PVD. En plus de ces facteurs spécifiques à ces économies du nord de la zone euro, l'adoption de la monnaie unique par des pays moins avancés sur le plan technologique comme les pays du sud et de l'est de la zone euro[46] leur garantit un débouché captif. En effet, le surplus commercial des économies du nord de la zone euro devrait engendrer une appréciation de leur monnaie (ou/et une dépréciation de la monnaie des économies du sud et de l'est de la zone euro dont la balance commerciale est déficitaire) et donc une perte de compétitivité des produits exportés par les économies du nord vers les marchés des États membres du sud et de l'est de la zone euro. De fait, l'histoire du SME entre 1979 et 1999 est ponctuée de nombreuses modifications des cours pivots : les monnaies du sud connaissent des dépréciations et celle du nord des appréciations, ce qui corrigeait les déséquilibres commerciaux entre les pays du nord du SME (Pays-Bas, Allemagne) et ceux du sud (Italie, Grèce, France, Espagne, Portugal).

Une fois la monnaie unique adoptée, ces rééquilibrages par les taux de change n'ont évidemment plus été possibles et le déséquilibre des balances commerciales respectives s'est poursuivi. La compétitivité des produits des États du nord de la zone euro n'était plus affectée par l'appréciation de leurs monnaies nationales.

B. Les effets pervers des afflux de capitaux du nord de la zone euro vers la périphérie

Évidemment, une stratégie similaire était plus difficile à mettre en place pour les pays du sud et de l'est de la zone euro, vu leur niveau technologique et la plus faible diversification et différentiation de leur production industrielle. Cependant, un phénomène a fortement aggravé le déséquilibre commercial mentionné précédemment, c'est l'effet de la meilleure intégration des marchés financiers au sein de la zone euro avec la suppression du risque de change.

Selon les logiques des monétaristes et nouveaux classiques dont s'inspiraient les banquiers centraux, architectes techniques de l'UEM et aussi les gouvernements des États membres, indépendamment de leurs couleurs politiques respectives, l'intégration accrue de marchés financiers européens avec la liberté des mouvements de capitaux et la suppression des risques de change devraient entraîner une meilleure allocation des capitaux vers les États membres où ils étaient relativement plus rares, c'est-à-dire vers la périphérie. Cette meilleure allocation permettrait un rattrapage économique, les capitaux s'investissant dans de nouvelles activités et permettant un gain de productivité à travers une modernisation de l'appareil productif dans le cadre de la stratégie de Lisbonne.

On a effectivement pu observer une forte baisse des taux d'intérêt dans les économies des États membres de la périphérie de la zone euro. Cela provient de l'absence de risque de dévaluation suite à l'adoption de la monnaie unique et des critères de Maastricht qui ont rassuré les marchés financiers internationaux (essentiellement quelques dizaines de grandes banques des pays développés fixent les taux de référence dont le

45 Voir les chapitres 9 et 11.

46 Voir le chapitre 11. On parle ici non seulement de pays de la zone euro, mais aussi des pays qui ont lié unilatéralement leur monnaie à l'euro comme le Danemark, l'Estonie, des anciennes républiques de Yougoslavie et des candidats à l'UEM qui doivent suivre le MCE 2 comme la Croatie, la Slovénie, la Lituanie et la Lettonie.

LIBOR[47]) auprès desquels ces États membres et leurs banques nationales empruntent. Ces taux plus bas réduisent considérablement la charge de la dette publique des États fortement endettés comme l'Italie, la Grèce ou la Belgique. Cela permet de réduire l'encours de la dette ou d'utiliser les recettes publiques à d'autres usages, notamment les investissements dans des infrastructures vieillissantes. Les entreprises peuvent bénéficier également de taux plus bas auprès de leurs banques, ce qui facilite l'investissement et la modernisation des capacités de production. L'intégration monétaire a engendré des potentialités nouvelles en termes de modernisation des économies de nombreux États membres, particulièrement dans le sud et dans l'est de l'Eurozone.

Toutefois, ces possibilités ne se sont que partiellement matérialisées. On a pu observer au contraire un cercle vicieux de bulle immobilière et financière, d'endettement public (Grèce) ou privé (Espagne ou Irlande), d'inflation et de perte de compétitivité (Aglietta, 2013 : 74). Les capitaux destinés aux pays de la périphérie de la zone euro sont simplement allés vers les meilleurs rendements : la propriété immobilière, les emprunts des banques locales et les bons d'État plutôt que vers des activités de production capables de générer des gains de productivité importants et des exportations. Comment expliquer cette faible attractivité pour des investissements dans des secteurs productifs au sein de ces pays de la périphérie ?

Premièrement, il faut prendre en compte le phénomène de district marshallien et d'économies d'échelle externes décrit par ailleurs (voir encadré 1.2 et chapitre 9). Les effets d'agglomération se sont accentués avec le marché unique, renforçant les districts marshalliens de haute technologie et de services différenciés dans les États membres du nord de la zone euro (France comprise pour des services et certaines industries spécifiques). Hormis le cas irlandais analysé dans le chapitre 11, les politiques de cohésion et les fonds structurels européens n'ont été ni suffisants ni suffisamment orientés vers la recherche et les secteurs à haute valeur ajoutée dans les États membres périphériques. Une grande partie a été utilisée dans des travaux d'infrastructure qui ont certes fortement contribué à désenclaver les pays périphériques du sud et de l'est de l'UE, mais qui n'ont pas permis de constituer un tissu industriel de technologies avancées. Les États membres périphériques du sud et de l'est de l'Europe se sont cantonnés dans le rôle de pays accueillant des IDE pour effectuer des activités relativement intensives en main-d'œuvre (par rapport à celles localisées dans le nord-ouest de l'UE) à faible valeur ajoutée dans le cadre de la régionalisation du processus de production des multinationales du nord-ouest de l'Europe, des États-Unis ou de l'Asie orientale. Certains comme la Grèce, le Portugal, Malte ou Chypre restaient même largement en dehors de cette dynamique des grandes entreprises.

Peu après son accession en 1986, l'Espagne, a par exemple, accueilli des IDE de Volkswagen qui a repris Seat et a continué de développer des unités de production localement. Au cours des années 1990, le modèle irlandais du *Celtic Tiger* montre une forte capacité d'attirer des IDE et de générer un secteur industriel capable de générer de fortes exportations. Ces pays périphériques de l'ouest de l'UE ont donc pu capter des investissements productifs au cours des années 1980-1990. Le problème, c'est qu'au moment du passage à l'euro se produit l'ouverture commerciale et l'élargissement vers les PECO qui font perdre l'avantage compétitif que possédaient certains États membres périphériques de l'UE-15 dans ces activités industrielles. La main-d'œuvre des PECO est beaucoup moins chère, même en tenant compte des différentiels de productivité[48]. De plus en ce qui concerne les groupes industriels du nord de l'Europe, les NEM de 2004 et 2007 sont relativement plus proches géographiquement (Pologne, République tchèque, Hongrie, Slovaquie pour les firmes allemandes et autrichiennes, les pays baltes pour les firmes scandinaves), voire culturellement. Les firmes allemandes réorganisent la régionalisation de leur processus de production en relocalisant de nombreuses unités de production vers les NEM au détriment de sites de production dans les États membres périphériques de la zone euro (hormis la Slovénie). Des districts marshalliens se développent dans certains NEM sous l'impulsion des IDE des firmes de l'Europe du nord-ouest dans des activités industrielles à relativement faible contenu technologique (par rapport aux activités de l'Europe du nord-ouest). On assiste alors à un phénomène de désindustrialisation dans d'autres économies comme celles de la péninsule ibérique ou même l'Irlande.

47 Le LIBOR (*London interbank offered rate*) est fixé à Londres par les grandes banques globales (européennes, américaines et japonaises) et sert de taux de référence pour les emprunts internationaux. Cette coordination a engendré des collusions entre grandes banques pour manipuler ce taux, comme l'a exposé le scandale du LIBOR en 2012 et ses poursuites pénales.

48 Voir le chapitre 11.

Ces économies de la périphérie de la zone euro tentent alors d'attirer des capitaux pour se développer en tablant sur d'autres avantages compétitifs existants ou en essayant d'en développer de nouveaux.

C. Le cas de l'Espagne : une hypertrophie du secteur du tourisme et de la construction alimentée par une bulle immobilière

Naturellement, le désenclavement des transports et les développements des infrastructures de tourisme, aidées par la politique régionale européenne, renforcent l'attractivité de ces pays dans le secteur touristique. Avec les facilités du marché unique et de Schengen, le nombre de résidences secondaires et de touristes vers la péninsule ibérique (et dans une moindre mesure vers les autres pays méditerranéens) augmente de manière considérable. L'Espagne voit ses établissements d'hébergement augmenter de plus de 50 % entre 2000 et 2005, passant de 21 746 à 34 758 (Eurostat Annuaire, 2007 : 237) et devient la première destination touristique d'Europe en nombre de nuitées (Eurostat Yearbook, 2012 : 347). L'Espagne devient un lieu de résidence secondaire pour des millions de citoyens de l'Europe du nord, voire de résidence principale pour un nombre croissant de pensionnés. Parallèlement, la croissance espagnole attire une immigration des NEM et de l'Amérique latine. Au total, l'Espagne passe d'une population de résidents étrangers de 1 % à 11 % de la population (soit plus de 5 millions de personnes entre 1995 et 2008) (Gavilan, 2011 : 84).

La soudaine baisse des taux d'intérêt en Espagne, engendrée par l'adoption des critères de Maastricht au début des années 1990 et celle de l'euro en 1999, accélère la demande pour l'immobilier. Les banques espagnoles et notamment les banques qui octroient des prêts hypothécaires comme les *Cajas* locales se retrouvent avec des liquidités insuffisantes pour satisfaire la demande et sont demandeuses de capitaux. Cela déclenche un afflux des capitaux de la zone euro attirés par les taux offerts par des banques espagnoles qui disposent de collatéraux hypothécaires. Les taux espagnols continuent de baisser grâce à l'afflux de capitaux du reste de la zone euro (Gavilan, 2011 : 83).

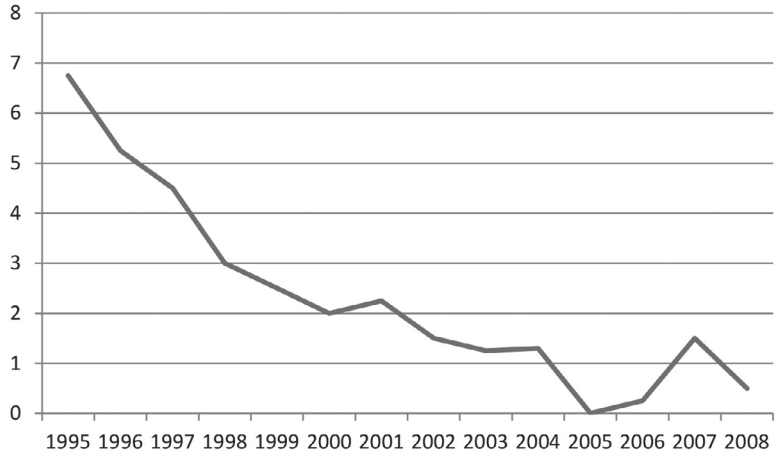


Figure 5.5 *La baisse des taux d'intérêt réels longs en Espagne*

Source : Gavilan, 2011 : 83

Ces faibles taux alimentent une très forte demande pour l'immobilier espagnol, font grimper les prix et contribuent à alimenter une bulle spéculative immobilière. La croissance des valeurs immobilières espagnoles gonflées par la bulle engendre un effet de richesse auprès de ménages espagnols et stimule l'industrie de la construction. Cette dernière devient le secteur qui génère le plus de croissance et d'emploi dans l'écono-

mie espagnole. Les emplois dans les secteurs de services domestiques (tourisme, construction, transport) augmentent de 50 % entre 1999 et 2007 (Artus, 2012 : 68) et la part du secteur immobilier dans le PIB passe de 11 à 17 % entre 1997 et 2005 (Chesnais, 2011 : 83). L'encours des prêts hypothécaires espagnols passe de 23,9 à 61,6 % du PIB entre 1998 et 2007 (Chesnais, 2011 : 84).

Les effets de richesse, la baisse du chômage et la hausse des prix immobiliers sont autant de pressions inflationnistes qui accroissent le coût unitaire du travail et font perdre de la compétitivité aux travailleurs espagnols dans les secteurs industriels de bien échangeables internationalement, notamment dans l'automobile. Cette perte de compétitivité entraîne un déclin relatif de l'industrie manufacturière espagnole au profit de NEM comme la Slovaquie, la Pologne ou la République tchèque (Artus, 2012, Houben 2016). L'Espagne connaît une forte dégradation de sa balance des paiements entretenue par des flux de capitaux attirés par la bulle immobilière. La forte croissance tirée par l'endettement des ménages et par le secteur de la construction et les effets de richesse permet d'améliorer les finances publiques jusqu'à l'éclatement de la crise en 2008.

D. Le cas de l'Irlande : dérégulation financière et bulle immobilière

Les problèmes structurels du modèle du *Celtic Tiger* sont patents au début des années 2000. Alors que le faible chômage engendre une pression des salaires à la hausse (Lane, 2011 : 61), les NEM concurrencent le modèle irlandais[49]. Face à la perte de l'avantage compétitif de l'économie irlandaise dans l'assemblage manufacturier, le gouvernement irlandais tente de développer de nouveaux avantages compétitifs. Une stratégie est celle d'attirer des IDE dans le secteur des services financiers. Le gouvernement irlandais propose alors des lois qui libéralisent encore le secteur de la banque et des assurances et dont l'effet principal est de faciliter l'effet de levier et donc la prise de risque. Les autorités de régulation sont réduites au minimum. L'Irlande attire de fait une série de filiales de multinationales de la banque et des assurances de l'UE. Elle devient une plaque tournante des prêts interbancaires européens qui servent à entretenir une bulle immobilière en Irlande, mais aussi en Espagne et dans d'autres pays de l'UE (Aglietta, 2013 : 90). Les actifs des banques opérant en Irlande atteignent 1060 % du PIB irlandais au début de la crise (1700 milliards d'euros), dont 70 % appartenant à des filiales irlandaises (Bastasin, 2012 : 231). Lorsque la bulle immobilière éclate, ces filiales irlandaises contribueront, parfois de manière décisive, à entraîner leur maison mère dans la débâcle. C'est notamment le cas de Depfa, filiale irlandaise de la géante hypothécaire munichoise Hypo Real Estate Holding AG (Bastasin, 2012 30).

Comme en Espagne, le marché immobilier irlandais connaît une hausse depuis les années 1990 du fait de sa forte croissance et de l'afflux d'IDE. Avec la dérégulation financière et le régime fiscal qui attirent des capitaux internationaux et des filiales du secteur financier, l'économie irlandaise se retrouve avec un afflux de liquidité qui maintient des taux d'intérêt bas malgré la forte demande pour les prêts hypothécaires. À la différence de la croissance tirée par les exportations des multinationales au cours des années 1990, la forte reprise de la croissance irlandaise en 2003 est principalement tirée par la construction immobilière, elle-même stimulée par la croissance du crédit hypothécaire et des investissements spéculatifs dans l'immobilier (Lane, 2011 : 62). À l'instar de l'Espagne, la croissance irlandaise est soutenue par une bulle immobilière. La croissance est aussi stimulée par l'effet de richesse engendré par la hausse des prix de l'immobilier qui provoque une hausse de la consommation des ménages irlandais (Lane, 2011 : 62). La bulle commence à se dégonfler en 2007 et la crise financière globale provoque son explosion plongeant le système bancaire irlandais dans la banqueroute.

E. Le cas grec : une croissance tirée par les dépenses publiques

Le cas de la Grèce est différent, car c'est une économie beaucoup plus périphérique et moins touchée par la régionalisation du processus de production des firmes multinationales européennes au cours des années 1980-1990. La Grèce accueille relativement peu d'IDE et possède le plus faible degré d'ouverture de l'économie

49 Voir le chapitre 11.

nationale de tous les pays de l'UE (Eurostat, 2007). Avant l'adoption de l'euro, elle est déjà spécialisée dans des secteurs d'industrie et de services relativement peu qualifiés (tourisme, agriculture, transport). C'est un pays très en retard par rapport à la moyenne de l'UE du point de vue de la technologie et qui ne dispose pas de grandes firmes globales. La Grèce subit les problèmes structurels d'une économie faiblement développée sur le plan de la technologie et des capacités de gestion internationale.

Son système fiscal est peu développé pour des raisons historiques et comporte de nombreuses exemptions qui résultent de la pression de groupes d'intérêt spécifiques comme les grandes familles d'armateurs ou l'Église orthodoxe (Clogg, 2010). L'exemption fiscale des armateurs et de leur famille est même inscrite dans la constitution grecque de 1975 (Chesnais, 2011 : 105). L'évasion fiscale est très importante, avec plus des sorties de capitaux illicites estimées à plus de 200 milliards d'euros entre 2003 et 2009 (Commission pour la vérité sur la dette publique grecque, 2015 : 45).

Pour des raisons historiques (guerre froide, junte militaire, tensions avec la Turquie sur la question chypriote), les dépenses militaires représentent en 2005 une part du PIB de 4,3 %, soit un niveau relatif proche des États-Unis, sans commune mesure avec n'importe quel autre pays membre de l'UE, la France n'atteignant que 2,6 % et la Belgique 1,3 % (CIA, 2013). Certains analystes estiment que les excès des dépenses militaires grecques expliquent un accroissement de la dette publique d'au moins 40 milliards, soit près de 20 % du PIB (Commission pour la vérité sur la dette publique grecque, 2015 : 41). À cela s'ajoutent des pratiques de corruption dans le cadre des contrats de défense jusqu'au ministre. Entre 2005 et 2009, la Grèce a été le 5e plus gros importateur européen de matériel militaire, notamment des Mirages 2000 français, des tanks Léopard et des sous-marins allemands pour des milliards d'euros (Chesnais, 2011 : 106). Ces fragilités structurelles font que les finances publiques comme la balance des paiements sont régulièrement en déficit et ont induit de nombreuses dévaluations au cours du XXe siècle (Clogg, 2010).

Au début des années 2000, la Grèce est directement concurrencée par des pays méditerranéens dans certaines de ses spécialisations pour l'agriculture, le tourisme ou les activités portuaires. Elle l'est aussi par les NEM pour l'accueil des IDE et l'insertion dans la régionalisation du processus de production des multinationales opérant au sein de l'UE. Elle l'est en général par les économies émergentes. Elle dispose de peu d'avantages liés à la localisation ou d'avantages compétitifs favorables dans la nouvelle division internationale du travail. Ses finances publiques sont toujours fragiles avec un niveau de dette publique qui stagne officiellement autour de 110 % après le maquillage de ses comptes. Comme souvent, réformer l'économie grecque aurait signifié heurter des groupes de pression bien établis et disposant de solides connexions au sein des deux grands partis de gouvernement grecs. L'adoption de la monnaie unique a permis de masquer ces problèmes pendant près d'une décennie grâce à des afflux de capitaux bon marché.

En effet lorsque la Grèce est admise dans la zone euro, le risque de dévaluation disparaît. L'appartenance à la zone euro avec les critères de Maastricht et le PSC supprime le risque de dévaluation de la monnaie grecque et donne aux marchés financiers la certitude que les obligations grecques seront honorées, le déficit étant censé rester sous contrôle. L'État grec qui payait jusqu'alors des intérêts sur ses emprunts à dix ans de plus de 20 % bénéficie de taux très proches de ceux de l'État allemand, autour de 5 % (Boyer, 2010). La charge de la dette publique diminue, ce qui permet à l'État de continuer ses exemptions fiscales, ses dépenses militaires somptuaires et la titularisation de milliers de fonctionnaires dans des systèmes clientélistes (Kalivas, 2015). Les faibles taux encouragent également l'endettement des ménages pour la construction immobilière (bien que de manière plus modérée qu'en Espagne ou en Irlande) et celui des entreprises. La Grèce connaît une assez forte croissance au cours des années 2002-2008 avant l'éclatement de la crise qui la rend brutalement incapable de rembourser sa dette.

Dans ces trois cas, on peut observer que ces économies font face à des problèmes structurels liés à leur statut périphérique et à la perte de certains avantages compétitifs. La croissance des prix immobiliers et des salaires débute avant l'adoption de l'euro par des effets indirects de la forte croissance engendrée principalement par la dynamique du marché unique de 1993. L'important déficit public grec est récurrent avant 2002.

Des problèmes structurels existent donc indépendamment du processus d'intégration monétaire. Cependant dans les trois cas, l'intégration économique de l'UE et de la zone euro a poussé ces pays dans des spécialisations économiques susceptibles d'engendrer des bulles spéculatives immobilières et de développer une croissance fortement dépendante de l'accroissement du crédit et de capitaux extérieurs pour alimenter ce crédit (James, 2012 : 19 & Aglietta, 2013 : 90). La progression de l'intégration financière de l'UE, après le marché unique et l'adoption de l'euro, a permis des flux de capitaux du nord vers le sud qui ont financé les déficits commerciaux que ces pays avaient vis-à-vis du reste du monde et en particulier vis-à-vis des pays du nord de la zone euro. Les opérateurs de ces transferts ont été les banques européennes qui se sont prêtées entre elles. Des banques allemandes ou britanniques prêtaient à des banques irlandaises qui investissaient dans l'immobilier ou octroyaient des prêts hypothécaires, des banques françaises à des banques grecques ou à l'État grec. Ces banques du nord de la zone euro considéraient que le niveau de risque était le même dans les différents pays de la zone euro, comme en témoignait l'évolution des taux d'intérêt des différents États membres de l'UEM ; or les rendements sont légèrement supérieurs dans ces économies périphériques qui affichent de meilleurs taux de croissance (Bastasin, 2012). Ces banques n'analysent pas correctement la nature des différentes bulles dont l'origine est systémique et considèrent que les risques de ces différents pays ne sont pas corrélés alors qu'ils le sont. Lorsque ces bulles éclatent entre 2008 et 2010, les banques européennes sont durablement fragilisées. Trois phénomènes peuvent être mis en évidence par l'analyse précédente.

5.7.4 *Une complémentarité des déséquilibres commerciaux engendrée par un renforcement de la spécialisation industrielle et des prêts bancaires intracommunautaires*

Premier phénomène, le marché unique et la monnaie unique ont renforcé les spécialisations économiques des différents États membres du fait des phénomènes d'économies d'échelle externes (districts marshalliens). Cette spécialisation a renforcé l'asymétrie commerciale entre le nord et le sud de la zone euro (mais aussi avec cer-

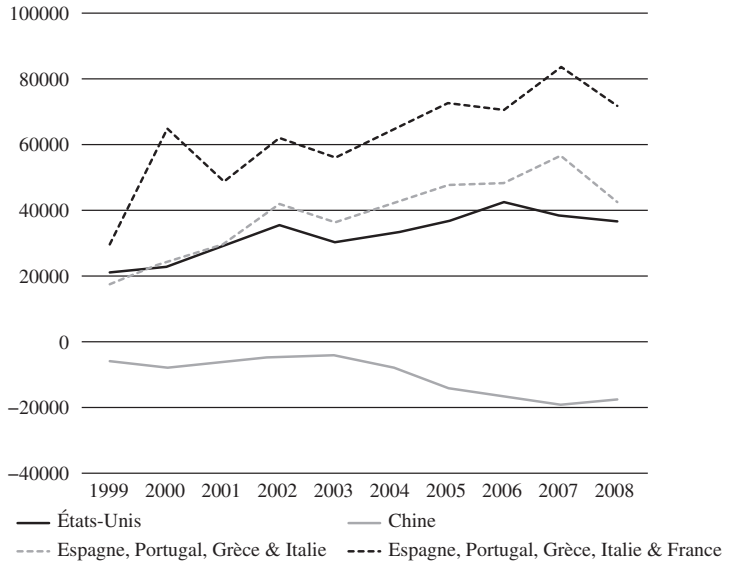


Figure 5.6 *Balance commerciale de l'Allemagne vis-à-vis de ses partenaires 1999-2008*

Source : Eurostat, 2013

tains des NEM, notamment ceux dont la monnaie était liée à l'euro). La monnaie unique a empêché le rééquilibrage des surplus commerciaux des pays du nord et des déficits commerciaux des pays du sud à travers l'ajustement des taux de change. Les capitaux du nord ont financé les déficits commerciaux persistants du sud (Bastasin, 2012). Le succès de la croissance allemande basée sur les exportations s'explique *principalement* par le déficit commercial du sud de la zone euro. Au milieu des années 2000, si l'on met ensemble l'Italie, l'Espagne, le Portugal et la Grèce, cette partie sud de la zone euro compte plus que les États-Unis dans les exportations nettes allemandes (Eurostat, 2008).

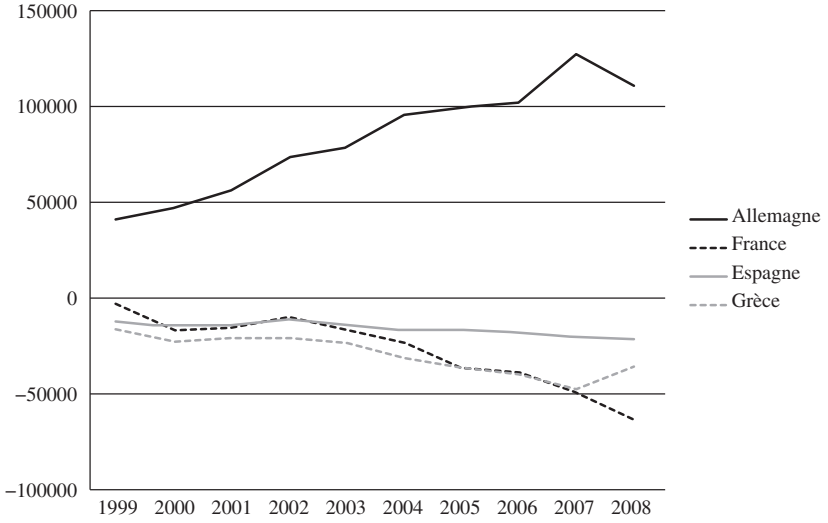


Figure 5.7 *Balance commerciale de 4 États membres de la zone euro 1999-2008*

Source : Eurostat, 2013

Ces évidences statistiques sont niées par une partie de la presse et un certain nombre d'hommes politiques et d'analystes économiques qui soulignent le côté vertueux du modèle d'exportation des pays du nord de la zone euro et l'opposent au modèle dépensier des pays du sud, nommés de manière méprisante « pays Club Med » ou « PIGS ». Certains n'hésitent pas à se lancer dans des généralités simplistes se réclamant d'une analyse wébérienne opposant les pays protestants vertueux aux autres (oubliant les catholiques allemands et autrichiens et niant les phénomènes similaires observés au Royaume-Uni ou aux États-Unis). Ces propos, qui n'ont évidemment aucune base scientifique sérieuse, nient tout simplement la complémentarité des deux types de croissance et le rôle des institutions financières du nord dans la poursuite du modèle du sud.

5.7.5 *Une politique monétaire non appropriée pour tous les membres de la zone euro*

Ces bulles immobilières auraient pu être freinées par des politiques monétaires restrictives qui auraient réduit les liquidités en circulation et accru les taux d'intérêt pour freiner la demande immobilière. On observe effectivement au cours des années 2000 au sein des économies irlandaise, grecque ou espagnole un niveau de surchauffe de l'économie, une croissance du secteur de la construction, une montée des valeurs immobilières qui

sont caractéristiques de bulles. Mais la monnaie unique implique que les taux directeurs sont déterminés au niveau de l'eurosystème pour l'ensemble des pays de l'UEM.

La synchronisation imparfaite des cycles d'affaires entre les économies nationales de la zone euro ainsi que les différences qui subsistent en termes de degré d'ouverture et de spécialisation industrielle expliquent pourquoi les différents États de la zone euro n'ont pas besoin des mêmes types de politiques monétaires simultanément. Pour évaluer les différences entre la politique monétaire pratiquée par la BCE pour l'ensemble de la zone euro et celle qui serait attendue dans un État membre en particulier au regard des caractéristiques de son économie nationale, on a recours à la règle de Taylor des intérêts attendus (*« warranted interest rates »*).

La règle de Taylor provient des observations que cet économiste américain a réalisées sur le comportement de la Fed, la banque centrale américaine au début des années 1990. Taylor considère que le choix d'une banque centrale en matière de taux d'intérêt directeur dépendra essentiellement de deux facteurs : l'anticipation de l'inflation et l'*output gap* (le niveau d'utilisation des capacités de production dans l'économie par rapport au plein emploi des facteurs de production) (Artis, 2007 : 272). Certains critiquent le caractère purement mécanique de cette règle qui la rend peu adéquate dans les situations de crise importante (Aglietta, 2013), mais elle permet cependant de mesurer la différence entre les taux attendus des différents États membres de la zone euro et celui pratiqué par la BCE.

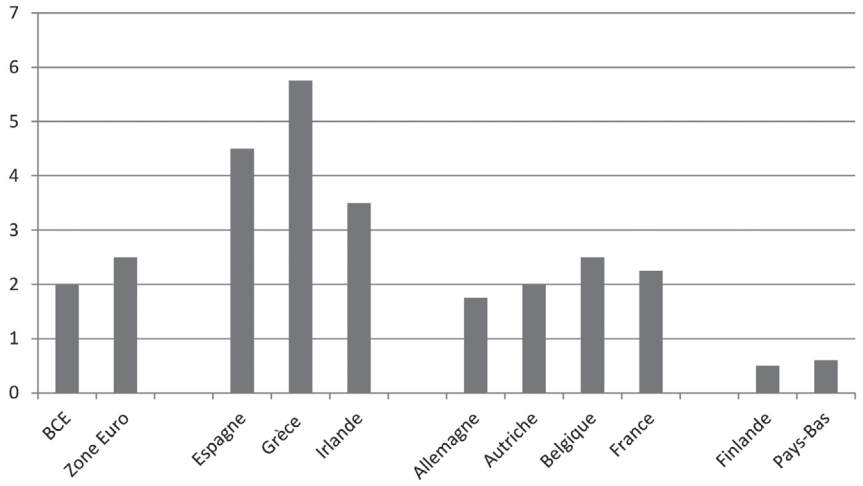


Figure 5.8 *La règle de Taylor pour la zone euro en 2005*

Source : Artis, 2007 : 273

Ce tableau montre qu'en 2005, le taux effectivement pratiqué par la BCE est parfois fort éloigné de ceux qui seraient calculés par la règle de Taylor pour chacun des États membres au regard de leur niveau d'*output gap* et de leur niveau d'inflation anticipée. Le taux de la BCE est légèrement inférieur à celui attendu pour la zone euro selon la règle de Taylor, mais il est trop élevé pour des économies comme la Finlande et les Pays-Bas qui ne connaissent pas de fortes pressions inflationnistes (Artis, 2007 : 273). Il est au contraire beaucoup trop bas pour la Grèce, l'Espagne, l'Irlande ou le Luxembourg. La BCE suit plutôt des taux proches de ceux de l'Allemagne et de la France qui constituent les deux économies les plus importantes de la zone euro. Avec de si faibles taux directeurs par rapport à la situation des trois pays périphériques en surchauffe, la politique monétaire de la BCE encourage la poursuite des bulles et de l'endettement public.

5.7.6 *Une absence de supervision bancaire supranationale européenne*

Il existe cependant d'autres outils que le taux directeur de la BCE pour contrer les bulles immobilières qui se forment au cours des années 2003-2007. On peut imposer aux banques des contraintes qui freinent les prêts hypothécaires. A posteriori, on n'a pu que constater l'insuffisance des règles prudentielles et de leur supervision européenne.

Les banques d'un État membre sont supervisées par une instance nationale et non pas européenne. Les concepteurs de l'UEM ont prévu un « processus Lamfalussy[50] » entre la Commission et les États membres visant notamment à assurer une coordination des superviseurs ou organismes de contrôle nationaux au niveau européen : *« la Commission est conseillée par des comités composés de représentants d'organismes de contrôle nationaux qui existent dans trois secteurs : les banques, les assurances et pensions professionnelles, et les marchés de valeurs mobilières »* (Commission Marché Intérieur, 2013). Mais en réalité, peu d'informations sont transmises, volontairement ou parce que les superviseurs nationaux sont faibles et ne disposent pas des moyens nécessaires à la collecte des informations pertinentes. Les banques et les autres institutions financières qui forment ce que l'on nomme le *shadow banking* (voir infra) disposent d'une marge de manœuvre considérable, car elles peuvent créer des filiales dans les différents États membres, ce qui leur permet d'échapper au contrôle de leurs superviseurs nationaux qui n'ont pas l'autorité et le personnel pour collecter l'information au niveau européen. De plus, certains États membres se sont spécialisés dans les services financiers et se sont transformés en centres off shore au sein de l'UE (Aglietta, 2013). La *City* londonienne, depuis le marché des eurodollars, est redevenue la première place financière du monde ayant des liens avec des centres off shore sous autorité britannique. Il y a aussi le Luxembourg qui doit en grande partie son niveau de revenu exceptionnel à son statut de paradis fiscal et qui limite l'échange d'informations bancaires. L'Irlande libéralise fortement le secteur bancaire et celui des assurances avec, notamment, la libération des mécanismes d'assurance de produits financiers (les notoires CDS[51]). Les organismes de contrôle irlandais fonctionnent en sous-effectifs et sont sous-financés. Le laxisme de la régulation irlandaise fait dire au New York Times en 2005 que l'Irlande est le « Wild West » de la finance internationale (Cooper, 2010 : 312). D'autres États membres comme Chypre ou l'Autriche ont également des secteurs bancaires très peu transparents, Chypre étant considérée par des experts comme un lieu d'évasion fiscale et de blanchiment d'argent de capitaux russes (Chavagneux, 2011 & Shaxson, 2011). Dans un tel contexte où les banques peuvent multiplier la création de filiales off shore très facilement, la simple communication d'information entre superviseurs nationaux est complètement inadéquate, car ces derniers ne possèdent pas une vision d'ensemble de chaque banque et de ses différentes filiales. Au moment de l'éclatement de la crise financière en automne 2008, les régulateurs nationaux n'ont aucune idée des engagements financiers de la filiale Depfa appartenant à Hypo, de celles de Dexia ou de Fortis (Bastasin, 2012). Même une commission d'enquête étatique comme le *Moriarty tribunal* irlandais n'arrive pas à obtenir de renseignements précis auprès d'un des dirigeants irlandais de l'Irish National Bank sur les comptes de sa filiale de l'île de Man (off shore britannique et paradis fiscal notoire) (Cooper, 2010 : 227).

Cette absence de supervision supranationale européenne s'explique d'abord par la libéralisation des mouvements de capitaux internationaux, la désintermédiation et la dérégulation financière qui rendent beaucoup plus difficile le contrôle des autorités publiques dans tous les pays de l'OCDE. Même les gouvernements des pays qui régulent encore officiellement les mouvements internationaux de capitaux comme la Chine voient leur contrôle diminuer et des capitaux sortir des centres off shore comme les Îles Vierges britanniques et Caïmans (Defraigne, 2008). Les lobbies financiers ont voulu casser durablement le contrôle que les gouverne-

50 Alexandre Lamfalussy fut le président de l'Institut Monétaire Européen qui a préparé la transition du SME à l'UEM.
51 Voir plus loin la section consacrée à l'éclatement de la crise financière.

ments américain et britannique leur avaient imposé au cours des années 1930-1940 à travers le système de Bretton Woods. Ils ont donc résisté à toute tentative de régulation hormis des règles prudentielles très lâches, recommandées, mais non imposées effectivement, par la BRI, les fameuses règles de Bâle I et II. Depuis les années 1970, les gouvernements nationaux des différentes économies de l'OCDE ont accepté de réduire considérablement leur capacité de contrôle en suivant les demandes de leurs institutions financières privées nationales qui ont justifié cette dérégulation comme moyen de résister à la concurrence internationale des autres multinationales financières. Les gouvernements, les dirigeants des banques centrales et les hauts fonctionnaires en charge des questions financières sont convaincus du bien-fondé des théories macroéconomiques des économistes monétaristes et des « nouveaux classiques » (*new classicals*) qui considèrent que les marchés sont capables d'une autorégulation et qui sont en faveur du minimum d'intervention étatique. Les capacités de contrôle des États membres sur les activités financières sont donc faibles avant même la création de l'euro.

L'absence de supervision bancaire supranationale européenne s'explique également par les politiques de champions nationaux en faveur des grandes banques nationales. Un organisme de contrôle supranational européen pourrait imposer des mesures de recapitalisation et d'ouverture du capital à des banques en difficulté d'un État membre, ce qui signifierait qu'une banque en difficulté pourrait être plus facilement reprise par celle d'un autre État membre. La supervision nationale du secteur bancaire permet d'utiliser des banques dans des stratégies nationales de noyaux durs ou de sauvetage de champions nationaux (comme le cas d'Alstom ou de Sanofi ou de grandes firmes italiennes)[52]. La crise de 2008 a mis en évidence ce lien privilégié entre les grandes banques nationales et l'État national dans des perspectives de sauvetage de champions nationaux qui passent avant toute considération européenne. En septembre 2008, le gouvernement irlandais a d'abord tenté un sauvetage national de ses banques sans en référer à ses partenaires européens ou aux institutions européennes (Bastasin, 2012 : 41). De même, le sauvetage d'Hypo a largement été orchestré par la Deustche Bank, la Commerzbank, la Bundesbank et le gouvernement allemand avant d'en informer la BCE, la Commission ou les autres États membres (Bastasin, 2012 : 31). Les tensions, qu'on a pu voir en 2012 autour de l'aide financière réclamée par le gouvernement Rajoy pour le sauvetage des banques espagnoles, témoignent encore de cette relation privilégiée entre les grandes banques nationales et l'État ainsi que de la peur de voir des règles supranationales européennes favoriser la pénétration de groupes bancaires d'autres États membres profitant des difficultés du secteur bancaire national. Ainsi on peut penser que si le gouvernement Rajoy demande des fonds européens immédiatement utilisables pour le sauvetage de ses banques, c'est notamment parce que cela lui permettrait d'organiser cette opération sur le plan national alors que le gouvernement allemand veut attendre la mise en place d'un organe de contrôle européen supranational avant d'octroyer ces fonds (Spiegel, 2012) afin que l'opération soit sous contrôle européen, ce qui signifie que des outsiders européens pourraient plus facilement profiter de la faiblesse des banques espagnoles pour pénétrer le marché espagnol. De même, en 2012, le gouvernement allemand se déclare favorable à ce que la BCE se charge de cette fonction de supervision bancaire au niveau européen. Néanmoins, son ministre des finances Wolfgang Schäuble marque clairement sa volonté que cette supervision européenne se concentre sur les plus grandes banques européennes et non pas sur l'ensemble des 6 000 banques de moindre taille (Barker, 2012), c'est aussi pour empêcher un contrôle supranational sur les plus petites banques régionales allemandes de façon à pouvoir effectuer des sauvetages dans le cadre strictement national[53].

Les faiblesses congénitales de la zone euro ne sont pas en soi à l'origine de la crise financière qui a frappé l'Europe depuis 2008, mais elles en ont aggravé les conséquences au sein de certains États membres et des institutions financières européennes. Comme les sections suivantes le montrent, elles ont également

52 Voir le chapitre 4.

53 Beaucoup de ces petites banques régionales allemandes, dont les *Landesbanken*, possèdent de nombreux actifs toxiques dans leurs bilans (Bastasin, 2012 : 46). Ainsi en 2008, une filiale irlandaise de la petite banque régionale Sachsen LB avait acquis pour 17 milliards d'euros d'actifs toxiques alors que le capital de la banque n'était que de 1,5 milliard ! L'État lui avance une ligne de crédit de 17,8 milliards (Bastasin, 2012 : 52).

rendu beaucoup moins efficaces les politiques mises en place pour tenter de contrer la crise et les attaques spéculatives.

5.8 DE LA CRISE FINANCIÈRE GLOBALE À LA CRISE DE L'EURO

5.8.1 *Les origines de la crise financière globale*

La crise de 2008 est une crise d'une gravité sans précédent depuis l'entre-deux-guerres. Nombreux sont ceux qui la comparent à celle de 1929. Cependant, ses mécanismes sont assez classiques et comparables à ceux des nombreuses crises de surproduction et d'éclatements de bulles financières qui ponctuent l'histoire du capitalisme. Il n'est pas possible d'effectuer une analyse en détail de la crise financière de 2008 dans le cadre de ce chapitre. On en donnera simplement un aperçu global.

A. Le retour au capitalisme libéralisé

Depuis les années 1970, on a pu observer au sein des économies d'Europe occidentale et des États-Unis (et du Japon à partir des années 1990) un changement de la dynamique du capitalisme. Certains le qualifient de néolibéralisme ou de capitalisme patrimonial (Duménil, 2011 ; Chesnais, 2004 ; Harvey, 2007 & Aglietta, 2007).

Depuis la crise des années 1930 et surtout depuis la Deuxième Guerre mondiale, l'intervention étatique dans l'économie est beaucoup plus importante. La reconstruction de l'après-guerre, le transfert des technologies américaines et la diffusion des méthodes de production fordistes génèrent une croissance sans précédent dans l'histoire des pays industrialisés. La crainte d'une insuffisance de la demande privée et du retour à la dépression des années 1930 poussent les gouvernements à développer à la fois des systèmes de Welfare State et des politiques keynésiennes contracycliques, d'autant plus que l'existence d'un système économique et politique alternatif au capitalisme, en l'occurrence le communisme, fait craindre la possibilité de révolutions sociales à travers le monde. À la différence de l'entre-deux-guerres, le gouvernement des États-Unis assume pleinement son leadership du camp capitaliste dans le contexte de la Guerre froide. Il pousse à la libéralisation commerciale pour éviter le retour des politiques protectionnistes destructrices des années 1930 et impose l'hégémonie de sa monnaie à travers le système de Bretton Woods qui limite les politiques de dévaluations compétitives unilatérales et garantit une certaine stabilité monétaire de 1944 à 1971.

La crise des années 1930 a discrédité la finance de telle façon que les dirigeants politiques occidentaux considèrent que, dans l'intérêt même de la préservation de l'économie de marché capitaliste, il est nécessaire de la réguler fortement. Pour éviter que l'épargne des ménages ne soit utilisée par les banques dans des spéculations boursières, les États séparent les banques de dépôt des banques d'investissement et régulent plus strictement les activités boursières au lendemain de la crise de 1930 (Duménil, 2011 : 289). Pour pouvoir poursuivre des politiques monétaires et budgétaires nécessaires à la stabilisation de la croissance, tout en gardant un système monétaire international robuste qui favorise la libéralisation du commerce international et sans exposer les économies à des fuites massives de capitaux ou des attaques spéculatives contre les monnaies, les architectes de Bretton Woods mettent en place un système qui assure aux États un contrôle sur les opérations de change et sur les mouvements internationaux de capitaux (Sapir, 2011 & Helleiner, 1995). Les institutions financières sont strictement régulées, avec des taux d'intérêt plafonnés et des segmentations claires entre les différentes activités financières (assurance, banque de dépôt, banque d'investissement).

Mais ce capitalisme régulé – ou *embedded liberalism* – ne dure pas. Une fois les économies européennes sorties des instabilités macroéconomiques de l'après-guerre, leurs monnaies redeviennent convertibles et la finance internationale se libère progressivement du contrôle des États, notamment à travers le marché des eurodollars[54].

La fin des années 1960 voit alors l'essoufflement de la dynamique capitaliste dite de type fordiste ou de ce que certains ont appelé le compromis keynésien (Duménil, 2011 : 15). Les gains de productivité commencent à ralentir après la diffusion généralisée des techniques de production à grande échelle sous l'effet de la reconstruction de l'après-guerre. Parallèlement, les dépenses de l'État et les salaires continuent de croître dans le PIB du fait du faible taux de chômage et des demandes sociales de la population. La profitabilité des entreprises chute aux États-Unis dès la fin des années 1960 et en Europe dès le début des années 1970. La part des profits dans le PIB de ces économies baisse au cours des années 1970.

Les investisseurs et les entreprises réagissent de plusieurs manières à cette baisse de rendement de leur capital. Sur le plan de l'économie réelle, dès la fin des années 1960, certaines multinationales commencent à délocaliser des activités de production intensives en main-d'œuvre (début des *maquiladoras* et des IDE d'assemblage électronique dans les économies « tigres » d'Asie orientale). L'internationalisation du processus de production s'accompagne d'une fragilisation du statut des salariés. La persistance d'un chômage élevé à partir du milieu des années 1970, renforcé par les politiques monétaires restrictives et la récession qu'elles engendrent après 1980 ; les limitations des droits de grève et la modification des législations sociales en faveur de plus de flexibilité précarisent les salariés moins qualifiés. On assiste alors à un décrochage entre les salaires et la productivité et à une baisse de la part des salaires dans le PIB dans de nombreux pays de l'OCDE (Defraigne, 2013 : 23 ; Josuah, 2010 & Duménil, 2011 : 48).

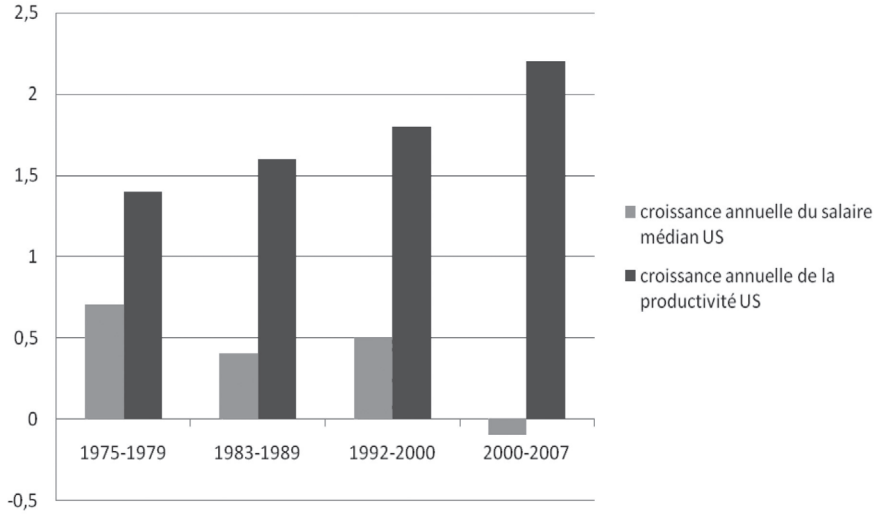


Figure 5.9 *Croissance des salaires et de la productivité aux États-Unis 1975-2007*

Source : Lawrence, Bernstein & Shierholz, 2009

54 Voir supra.

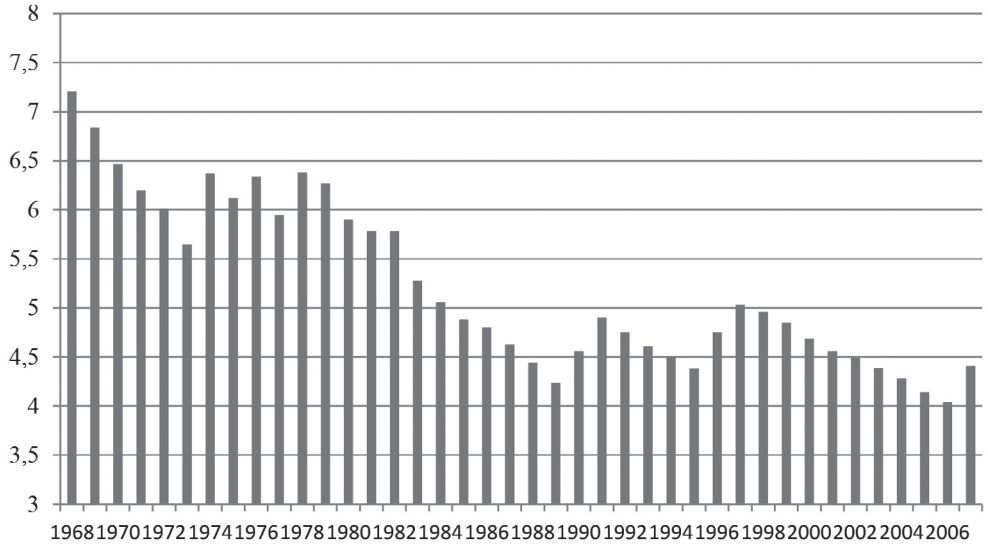


Figure 5.10 *Évolution du salaire horaire minimum américain 1968-2007 (en dollars constants de 1996)*

Source : US Department of Labor, 2009

La libéralisation des mouvements de capitaux et l'instauration de la pratique du *transfer pricing* par les multinationales modifient les modalités de prélèvements fiscaux dans les États de l'OCDE et la concurrence fiscale entre économies développées se généralise. Les taux d'imposition sur les bénéfices des sociétés et sur les capitaux financiers diminuent de telle sorte que les États compensent ces pertes de recettes fiscales à travers un accroissement des impôts indirects, notamment de la TVA (Defraigne, 2013).

Dans ce contexte, on assiste à un ralentissement de la croissance au sein de l'OCDE. Les capitaux s'investissent moins dans les activités productives, qui croissent moins vite et qui connaissent de faibles taux d'utilisation des capacités de production, et davantage dans les activités financières (Artus, 2005). Du fait de l'abondance de liquidité par rapport aux besoins en investissement productif des entreprises, le secteur financier prend une part croissante dans les économies de l'OCDE. Le relèvement des taux d'intérêt réels après 1979 renforce le développement du secteur financier et notamment celui des investisseurs institutionnels (fonds de pension, hedge funds, fonds de fonds, assurances), mais aussi des bourses de valeurs. Avec la libéralisation des mouvements internationaux de capitaux et l'interconnexion électronique des marchés financiers des différentes parties de monde en temps réel, on assiste à une plus forte volatilité des mouvements de capitaux qui se livrent à des arbitrages possibles entre ces différents marchés (changes, actions, obligations, matières premières).

Cette situation affecte les entreprises du secteur réel dans le capital desquelles les investisseurs institutionnels prennent une part croissante. Le cours des actions devient une donnée qui prend une importance grandissante dans la stratégie des managers au cours des années 1980, car il affecte de manière de plus en plus importante leurs propres rémunérations. De nombreuses grandes multinationales passent d'une stratégie industrielle de moyen ou de long terme à une logique de rentabilité financière de court terme pour maximiser le cours de leurs actions (Chandler, 1990 & Chesnais, 2003). Les entreprises empruntent pour racheter leurs actions, ce qui gonfle les actifs financiers des entreprises (Artus, 2005 : 42 & Duménil, 2011 : 62). Ces processus exploitent les endettements des entreprises pour augmenter l'effet de levier et réduire le prélèvement fiscal, les intérêts étant déductibles (Chesnais, 2011 & Aglietta, 2007). Ils poussent les entreprises à accroître la part de leurs profits qu'elles redistribuent aux actionnaires et qu'elles consacrent aux remboursements de leurs emprunts

auprès du secteur financier (Duménil, 2011 : 63). La dégradation du rapport de force en défaveur des salariés (hormis les très qualifiés) permet aux entreprises d'imposer une répartition de la valeur ajoutée en faveur des profits comme jamais depuis la crise de 1929. Pour favoriser les résultats financiers des entreprises, on adopte progressivement dans de nombreux pays industrialisés, les États-Unis en tête, un système de comptabilité dynamique *« mark to market »* qui évalue les actifs du bilan d'une entreprise selon l'évolution du prix du marché et non plus au prix d'acquisition. Cette comptabilité procyclique gonfle donc les actifs des entreprises en période de bulle immobilière ou boursière, ce qui permet de faire monter leur valeur actionnariale. Mais le phénomène inverse se produit en cas d'éclatement de ces bulles. Il s'ensuit une plus grande volatilité des valeurs boursières qui conduit à surestimer la situation comptable réelle de l'entreprise.

À partir des années 1990, les activités financières permettent une accumulation plus rapide du capital, le taux de profit des entreprises financières dépasse celui des entreprises de l'économie réelle (Duménil, 2011 : 69). La part du secteur financier dans l'ensemble des profits du secteur privé américain passe de 10 % en 1980 à 40 % en 2007 (Aglietta, 2009 : 19). Cette hypertrophie du secteur financier s'accompagne d'une complexification et d'une désintermédiation des services financiers. Au cours des années 1990, on remet en question la séparation entre banque d'investissement et banque de dépôt mise en place au cours des années 1930, la séparation des activités bancaires et les activités d'assurance est également remise en question. Ainsi en 1998, le *Gramm-Leach-Bliley Financial Services Modernization Act* permet à une seule institution – parfois qualifiée de banque universelle ou de bancassurance – d'offrir des services de banque de dépôt, d'investissement et d'assurance (Duménil, 2011 : 133). On accepte la création de contrats d'assurance pour couvrir le risque de produits financiers, ce sont les *Credit Default Swap* (CDS) mis au point par la banque d'investissement JP Morgan dans les années 1990 (Jorion, 2008 : 190). Le système financier, qui prône l'autorégulation, développe des innovations qui sont censées couvrir les risques individuels, mais qui vont en fait les dissimuler en les convertissant en risques systémiques.

À partir du milieu des années 1970, cette plus grande volatilité des mouvements de capitaux suscite des crises financières graves qui frappent tour à tour les différentes économies de la planète. Les liquidités abondantes sont prêtées à de nombreux PVD au cours des années 1970 et amènent la crise de la dette lorsque les taux d'intérêt des marchés internationaux (notamment le fameux LIBOR) se relèvent après 1979. On assiste à des spéculations boursières (Wall Street au milieu des années 1980 et puis bulle du NASDAQ à la fin des années 1990), à des attaques spéculatives contre les monnaies (le SME en 1992-1993, la monnaie brésilienne en 1998), sur les bons d'État (crise de la Tequila), sur les GKO russes en 1998 et à des bulles immobilières (Tokyo 1985-1990, Bangkok 1994-1996). Ces crises engendrent des pertes de souveraineté importante en matière de politique économique, car elles entraînent le plus souvent des plans d'ajustement structurels du FMI qui imposent des conditions strictes en contrepartie des sauvetages financiers auxquels il procède pour le compte des États.

Ces différentes évolutions expliquent alors la conjugaison d'éléments qui ont rendu possible cette crise mondiale d'une ampleur et d'une diffusion inégalées depuis la Deuxième Guerre mondiale.

B. Baisse des salaires, endettement, comportement patrimonial des ménages et bulle immobilière

Le premier élément est le comportement des ménages américains et dans une moindre mesure de certains États européens. La contradiction du découplement salaire-productivité, qui se traduit par des revenus salariaux incapables de suivre l'offre, se résout par la généralisation de la consommation à crédit. On assiste d'abord à la multiplication des cartes de crédit par ménage et ensuite des prêts hypothécaires à la consommation (*mortgage loans*). Les ménages américains vivent de plus en plus à crédit sur la base de leur patrimoine immobilier et mobilier (pour les familles plus aisées). Le phénomène démographique du vieillissement de la population dans les pays les plus développés renforce ce phénomène (Aglietta, 2007 : 56). Cet accroissement du crédit permet de maintenir la consommation des salariés moyens (les plus pauvres n'ayant pas de patrimoine suffisant pour

consommer) et d'accroître considérablement la consommation des ménages plus riches, cette dernière étant responsable d'une grande part de l'endettement des ménages américains (Johsua, 2009 : 51). Le problème du capitalisme patrimonial, c'est qu'il est beaucoup plus dépendant des bulles spéculatives financières ou immobilières puisque la consommation des ménages est temporairement déconnectée de leurs revenus du travail et plus soumise à l'évolution de la valeur de leur patrimoine (Aglietta, 2007 : 56). La consommation américaine des années 1990-2000 croît avec les bulles et s'effondre lorsqu'elles éclatent. La bulle de la « nouvelle économie » sur le marché des valeurs de hautes technologies du NASDAQ, qui soutenait la croissance et la consommation, éclate en 2000. On observe alors de fortes surcapacités de production dans l'économie américaine et on craint une importante récession (Aglietta, 2007 : 22).

L'administration Bush met alors en place une série de mesures destinées à relancer l'économie américaine sans s'attaquer aux contradictions structurelles à la racine de la crise. Elles contribuent à étendre le crédit pour soutenir la consommation. C'est une fuite en avant qui éclate cinq ans plus tard avec l'effondrement de la bulle immobilière aux États-Unis.

L'administration Bush réduit les prélèvements fiscaux pour relancer la consommation. En fait, la plupart de ces réductions fiscales profitent surtout aux ménages les plus riches et creusent rapidement le déficit public qui passe d'un surplus de 1,5 % en 2001 à un déficit de 3,6 % en 2004 (Ashbee, 2010 : 127). Ces cadeaux fiscaux de l'administration Bush alimenteront la bulle immobilière et financière à travers les investissements financiers de ces riches ménages. Pour contribuer à relancer la demande, Bush (et ensuite Obama) recourra également à la méthode éprouvée du keynésianisme militaire. La part des dépenses militaires dans le PIB américain s'accélère au cours de la décennie 2000 pour atteindre les 4,5 % (SIPRI, 2010).

Mais l'aspect le plus déterminant des politiques économiques du gouvernement américain est sa politique monétaire et son soutien à l'accès à la propriété des ménages pauvres. La Fed baisse son taux directeur de 6,5 en 2000 à 1 % en 2004 pour relancer la consommation. Les taux d'intérêt réels sont donc négatifs et inférieurs à la croissance. Parallèlement, le gouvernement Bush promulgue des mesures pour soutenir les achats immobiliers des ménages les plus modestes et relâche les mesures de contrôle des crédits. Les ménages plus pauvres peuvent à leur tour s'endetter et consommer à crédit sur leurs prêts hypothécaires. Cette combinaison de comportement patrimonial des ménages américains, d'une abondance de liquidités, d'un taux d'intérêt réel négatif et de changements institutionnels qui facilitent le crédit hypothécaire engendrent une bulle immobilière sans précédent aux États-Unis entre 2002 et 2006. En 2002, le journal *The Economist* n'hésita pas à faire une couverture au titre explicite *« the houses that saved the world »* considérant que les effets de la hausse de l'immobilier sur le patrimoine des ménages engendrent une reprise de la consommation qui évite une récession globale de grande ampleur (The Economist, 30/03/2002). Cette bulle reporte effectivement la crise de quelques années, mais en l'amplifiant.

On assiste alors à une progression de la part de la consommation dans le PIB et à un effondrement de l'épargne des ménages qui devient négative. L'endettement des ménages américains se poursuit, essentiellement basé sur des crédits hypothécaires (Carroué, 2008). La dérégulation et la globalisation de la finance permettent de poursuivre cet endettement des ménages et de l'État au-delà des capacités d'épargne de l'économie américaine.

C. L'amplification des bulles immobilières et financières par la dérégulation et la globalisation de la finance

L'expansion du crédit hypothécaire aux États-Unis aurait dû se heurter aux limites du secteur bancaire américain et à ses règles prudentielles. Les banques ne peuvent prêter qu'en proportion de leurs dépôts et de leurs fonds propres. Mais les innovations financières et le développement du système bancaire alternatif appelé aussi *« shadow banking »* à partir des années 1980 permettent aux banques de contourner ces règles et d'accroître leurs prêts.

La titrisation pour accroître le levier des banques et faciliter la croissance de crédit

Au cours des années 2000, les banques d'investissement jouent un rôle d'intermédiaire qui engendre un effet levier multipliant les possibilités de crédits. Elles rachètent des créances des prêteurs initiaux comme des banques américaines faisant du crédit hypothécaire et des courtiers en crédit. Elles les groupent dans des pools et peuvent les mélanger à d'autres types de créances plus ou moins risquées comme des obligations d'entreprises. Cela devient des produits financiers structurés composés de plusieurs « tranches » au degré de risque variable (Aglietta, 2009 : 32 & Brender, 2009 : 11). Ces produits structurés font partie d'une catégorie d'actifs financiers dénommée *Collateralized Debt Obligation* ou CDO. Les banques, qui structurent ces CDO, créent ensuite des sociétés financières appelées « conduits et véhicules spéciaux » (les SIV pour Structured Investment Vehicle) chargées de revendre ces produits financiers à d'autres banques et à des investisseurs institutionnels (Blanchard, 2012 : 599). Pour que ces SIV puissent revendre ces CDO à des investisseurs institutionnels, il faut que le risque lié à chaque tranche des CDO soit estimé par une agence de notation[55]. À travers ce mécanisme de titrisation, une créance hypothécaire américaine peut être sortie du bilan des banques qui l'ont créée pour être revendue à n'importe quel investisseur dans le monde. Cela permet aux banques d'évacuer ces créances de leur bilan et donc d'accroître leur levier financier pour pouvoir continuer à effectuer des prêts sur lesquels elles réalisent de nouvelles commissions.

D. Une disparition virtuelle du risque

Ces créances hypothécaires peuvent être très risquées dès lors que les capacités de remboursement des ménages les plus modestes restent très incertaines, voire parfois irréalistes : on parle alors de *subprime mortgages*. Mais adossées à d'autres créances dans un produit structuré CDO dont le risque est défini par un modèle mathématique complexe et dont l'évaluation du risque est garantie par des agences de notation, ces créances sont finalement revendues à un acheteur qui ne dispose pas des moyens pour estimer lui-même le risque. D'autant que l'on complexifie ces produits en créant des CDO synthétiques, dit CDO², à partir d'autres CDO. Des firmes, comme la compagnie d'assurance américaine American International Group (AIG), mettent au point de nouveaux mécanismes d'assurance et acceptent de couvrir le risque de défaut de ces CDO ou d'autres créances moyennant le paiement d'une prime, ce sont les *Credit Default Swaps* ou CDS (Blanchard, 2012 : 599). Le risque paraît maîtrisé alors qu'il est en fait sous-évalué, pour plusieurs raisons.

Premièrement, la méthodologie utilisée par les agences de notation n'est pas sans défaut. D'abord, il existe un conflit d'intérêts important puisque ces agences sont payées pour aider les banques à structurer leurs produits afin d'avoir les notations requises pour pouvoir revendre ces produits sur les marchés financiers mondiaux (Aglietta, 2009 : 41). Ensuite, leurs techniques d'appréciation du risque restent superficielles et n'envisagent pas le risque d'une crise systémique dans laquelle l'ensemble des valeurs immobilières américaines chutent simultanément (Aglietta, 2009 : 44). Les compagnies d'assurance comme AIG prétendent couvrir des risques sur des créances sans avoir les réserves de capitaux pour le faire (Blanchard, 2012 : 599) et sans envisager de risque systémique d'éclatement de la bulle immobilière. Les CDS et CDO² deviennent eux-mêmes des produits financiers sur lesquels les marchés financiers mondiaux spéculent et qui sont déconnectés de l'économie réelle. La BRI estime la taille de ces marchés de produits structurés à 84 000 milliards de dollars en 2008 (plus que le PIB mondial de l'époque inférieur à 70 000 milliards) (Brender, 2011 : 14). Les CDS atteignent en 2007 le montant de 58 000 milliards, près du double de l'encours de la dette totale de l'économie non financière américaine (ménages, secteur public, entreprises non financières) qui s'élève à 31 700 milliards (Duménil, 2011 : 194). Comme lors de la bulle de la nouvelle économie et d'autres bulles dans l'histoire, un sentiment d'euphorie s'est généralisé sur les marchés financiers qui a permis d'accroître les leviers du secteur bancaire et d'augmenter le crédit hypothécaire, mais aussi d'augmenter le crédit interbancaire pour soutenir des opérations

55 Les trois agences de notation, qui disposent d'une position de quasi-monopole au niveau mondial dans ce domaine, sont les américaines Standard & Poor's, Moody's et la franco-américaine Fitch Ratings.

de spéculation financière sur des produits dérivés. La titrisation et la sous-estimation des risques encouragent ainsi la spéculation financière et la diffusion internationale du risque en cas d'éclatement de la bulle immobilière auprès des investisseurs institutionnels et des banques du monde entier, notamment d'Europe.

5.8.2 *L'éclatement et diffusion internationale de la crise financière*

L'interconnexion des marchés financiers mondiaux permet la diffusion des produits structurés financiers américains en Europe et dans les autres parties du monde. Au niveau macroéconomique, certains pays disposant de fonds souverains, d'une forte épargne ou d'importantes réserves de devises cherchent de nouveaux placements ; ce sont les pays qui ont des stratégies de croissance fortement basées sur les exportations comme l'Asie orientale (Chine, Japon) ou les pays du nord de la zone euro, Allemagne en tête, mais aussi d'autres économies émergentes telles que le Brésil ou encore des petits pays exportateurs de pétrole. Ce sont eux qui financent l'endettement des ménages et de l'État américains, notamment à travers le mécanisme de la titrisation financière internationale. Ces transferts de liquidité des pays aux excédents commerciaux vers les États-Unis maintiennent les taux d'intérêt américains bas. Même lorsque la banque centrale américaine s'inquiète de la forte croissance de la bulle immobilière en 2005, Alan Greenspan a beau relever les taux directeurs de la *Fed*, les taux d'intérêt de longue durée offerts par les banques privées restent bas du fait de cet afflux de liquidités du reste du monde. La *Fed* semble alors impuissante à contenir la bulle.

Le déclenchement de la crise se produit à l'été 2006 avec le retournement du marché immobilier américain. Au milieu de 2008, les défauts sur des prêts hypothécaires atteignent les 300 milliards, ce qui reste une somme limitée de 2 % du PIB américain, mais les mécanismes de CDS, de CDO² et la spéculation financière ont créé un effet de levier qui provoque une chute beaucoup plus importante de la valeur de certains actifs financiers surévalués. Les banques et investisseurs institutionnels tentent de vendre les actifs financiers qui dépendent de créances douteuses, ce qui provoque leur chute rapide et les transforme en actifs « toxiques » dont personne ne veut. L'absence de régulation financière, la complexité des nouveaux produits structurés créés au cours des années 1990-2000 et l'internationalisation des activités financières (notamment à travers des centres off shore) créent une opacité qui fragilise la confiance du secteur bancaire. Bastasin estime que deux tiers des actifs toxiques américains contenant des *subprimes* acquis par des banques européennes l'ont été par le biais d'institutions financières localisées dans les îles Caïmans, la City de Londres et l'Irlande (Bastasin, 2012 : 19). La chute de plusieurs banques et compagnies d'assurance de premier plan comme Bear Stearns (reprise par JP Morgan), Goldman Sachs (sauvée par l'État fédéral), Merrill Lynch (reprise en 2009 par Bank of America), AIG (renflouée à raison d'une centaine de milliards de dollars par l'État pour éviter la faillite d'autres banques qu'elle assurait, notamment toutes les grandes banques d'investissement américaines : Goldman Sachs, Merrill Lynch, Bank of America, Citigroup, Wachovia) et la faillite Lehman Brothers en septembre 2008 engendrent une panique générale dans le secteur bancaire. Le crédit interbancaire s'assèche comme en témoigne la brutale hausse du LIBOR au cours de l'automne 2008.

L'Europe est immédiatement touchée par la crise financière. Même si la crise a pour origine la bulle immobilière américaine et l'endettement massif des ménages et du secteur bancaire américain, le mécanisme de titrisation l'a diffusée à l'Europe. En plus, suite à la récession de 2001, les liquidités injectées par les banques centrales et le faible niveau d'investissement dans les capacités de production au sein des pays de l'OCDE (en raison des surcapacités de production) créent une série de phénomènes de bulles immobilières qui touchent aussi l'Europe, notamment dans les pays caractérisés par une faible régulation des secteurs bancaire et immobilier comme l'Irlande, le Royaume-Uni, l'Espagne et certains NEM. Les bulles européennes éclatent à leur tour lorsque les spéculateurs se retirent du marché immobilier américain. L'Europe est de fait touchée plus profondément que les États-Unis pour plusieurs raisons.

Il ne faudrait pas minimiser la crise aux États-Unis. Stiglitz estime que 3,6 millions de personnes ont perdu leur propriété immobilière entre 2007 et 2008 seulement (Stiglitz, 2010 : 79). Le taux de chômage a

doublé entre 2008 et 2010 (Bureau of Labour statistics 2013). La dette publique américaine est passée de 64,8 % à plus de 101,6 % entre 2008 et 2013, ce qui se traduit par des coupures budgétaires qui affaiblissent les services publics (US bureau of public debt, 2013). Dans une situation d'avant-crise déjà caractérisée par de très fortes inégalités sociales[56] (et une forte baisse de la mobilité sociale) et par une vétusté d'une grande partie des infrastructures publiques (Baker, 2007 ; Huffington, 2011 & Hodgson, 2004), les effets de la crise sur les ménages les plus pauvres et moyens s'annoncent douloureux. L'Europe toutefois risque de connaître une récession plus longue aux effets sociaux encore plus dévastateurs.

5.8.3 *Les fragilités des économies périphériques de l'UE*

Plusieurs économies de l'UE sont des économies émergentes à revenu intermédiaire n'appartenant plus au top 30 mondial. Elles se situent entre la Corée du Sud et la Turquie (Italie, Espagne, Grèce, Portugal, tous les NEM sauf la Bulgarie qui est passée derrière la Turquie en 2012) (IMF, 2012). Les économies périphériques du sud et de l'est de l'Europe connaissent des faiblesses structurelles qui ont renforcé les effets de la crise par rapport au reste de l'UE.

La croissance de ces pays était caractérisée par un déficit commercial financé par des entrées de capitaux sous forme de prêts bancaires ou d'IDE. La crise financière et son impact sur l'économie réelle tarissent les flux de capitaux importés. Les banques limitent leurs prêts et les entreprises réduisent leurs investissements, car elles anticipent les effets de la crise financière sur l'économie réelle. Dès 2009, plusieurs États membres se retrouvent frappés par la chute de l'afflux des capitaux. La zone euro protège quelques mois ses États membres les plus faibles, mais des pays périphériques hors zone euro (Roumanie, Lettonie, Pologne et Hongrie) sollicitent l'aide financière du FMI comme d'autres pays émergents hors UE.

La spécialisation dans des secteurs affectés par la crise (automobile, tourisme, produits agricoles), la forte contraction du PIB, la hausse du chômage dans l'UE qui limite les possibilités d'émigration et les politiques d'austérité extrêmement dures sont susceptibles de provoquer un ralentissement durable de la croissance de ces économies. Se manifesteraient alors des effets de *path dependency* dommageables en termes de fuites de cerveaux et d'affaiblissement des qualifications internes.

5.8.4 *La faiblesse des institutions supranationales*

A. Un plan de relance modeste et dispersé

L'UE n'est pas un État comme les États-Unis ou la Chine. Cela signifie qu'il ne dispose pas des mêmes moyens budgétaires pour effectuer des politiques contracycliques qui peuvent toucher les États membres périphériques davantage atteints par la crise. À l'automne 2008, au plus fort de la crise financière, chaque État a développé individuellement son propre plan de relance au niveau national. Malgré la tentative du président Barroso de présenter un plan de relance européen, les États membres ne se sont pas vraiment coordonnés, ni en matière d'objectifs (aide à la consommation, investissement dans les infrastructures, soutien à la construction, investissements productifs), ni en ce qui concerne l'ampleur de l'aide financière à mobiliser (Aglietta, 2009b & Roubini, 2011 : 163). La part du PIB consacrée à ce plan de relance a varié considérablement selon les États avec d'importants écarts entre l'Italie (0,5 % du PIB) et la France (1,5 % du PIB). Certains États ont joué les *free riders*, espérant bénéficier du stimulus de dépenses publiques effectuées par les autres États membres à travers le Marché unique. Ces plans mis en place en ordre dispersé, d'une ampleur en moyenne modeste, se

56 Selon Huffington, en 2005 les 20 % de ménages les plus riches gagnent 15 fois plus que les 20 % de ménages les plus pauvres et 100 millions d'Américains disposent d'un revenu réel inférieur à celui de leurs parents au même âge (Huffington, 2011).

sont avérés moins efficaces que ceux lancés par le gouvernement américain ou le gouvernement chinois. Ce dernier s'élève à 586 milliards de dollars, soit près de 10 % du PIB.

B. Le problème du sauvetage et de la recapitalisation des banques européennes

Le programme TARP (*Troubled Assets Relief Program*) de sauvetage des banques mis en place par l'administration Bush et poursuivi par l'administration Obama a été particulièrement cynique. 340 milliards de dollars ont ainsi été redistribués aux banques sous forme d'opaques « injections de capital » (Roubini, 2011 : 169). L'État a généreusement renfloué AIG, qui disposa dès lors de plus de 170 milliards de dollars pour honorer ses obligations vis-à-vis de plusieurs banques d'investissement. Goldman Sachs a reçu 13 milliards par ce biais (Stiglitz, 2010 : 49 & Duménil, 2011 : 236). Paulson, le ministre du Trésor de Bush qui a mis en place ce sauvetage, était lui-même un ancien de Goldman Sachs (Jorion, 2008 : 90). Les banques d'investissement responsables du développement du *shadow banking* et de la création des outils qui ont permis de gonfler la bulle immobilière et financière reçoivent ainsi plusieurs centaines de milliards d'aides publiques. Stiglitz cite le cas de 9 institutions financières qui sont responsables de 100 milliards de pertes en 2009, recapitalisées par l'État à raison de 175 milliards et qui, la même année, redistribuent 33 milliards de bonus à leurs cadres dirigeants (Stiglitz, 2010 : 80). L'État fédéral n'aura pas fait preuve de la même générosité pour les millions de ménages américains qui ont perdu leur foyer, victimes des saisies entre 2007 et 2010 (Schoen, 2010).

Cette recapitalisation a réduit l'incertitude du secteur bancaire comme l'a montré la baisse du taux interbancaire LIBOR en 2009. L'État américain a forcé les banques américaines à se soumettre à des *stress tests* pour vérifier leur capacité à résister en cas de récession aggravée et leur a imposé des recapitalisations lorsque cela s'est avéré nécessaire. Bien sûr, le secteur bancaire américain reste encore fragile, mais probablement beaucoup moins qu'en Europe. Les pertes des banques européennes entre 2007 et 2010 ont été estimées à 1 600 milliards de dollars (600 pour les banques britanniques), donc bien plus que les 1 000 milliards pour les banques américaines (Adda, 2012 : 283).

Les gouvernants européens n'ont pas été beaucoup moins généreux avec leurs banques. Ils ont avancé des sommes considérables pour nationaliser des banques telles Northern Rock, Hypo Real Estate Holding, Anglo-Irish, Fortis ou Dexia. Ils ont apporté leur garantie pour éviter un *bank run* des déposants comme en 1929. La différence, c'est que les États ont beaucoup plus de difficulté à estimer la situation financière de leurs banques nationales que le gouvernement fédéral des États-Unis : ils manquent en effet d'informations critiques, dissimulées par les autres États membres aux autorités européennes, pour protéger leurs champions nationaux d'une reprise éventuelle par une banque étrangère.

Les banques européennes ont développé beaucoup plus d'opérations en dehors de leur territoire national que leurs concurrentes américaines, principalement au sein du marché unique. Mais il n'existe pas alors de supervision bancaire supranationale européenne qui permette à l'organisme de contrôle d'un État membre de connaître la situation de certaines filiales d'une de ses banques commerciales qui seraient établies dans d'autres États membres. La communication entre États membres est restée très faible sur ce sujet pour les raisons discutées précédemment[57].

Les banques européennes n'ont pas été soumises à des *stress tests* aussi sévères et sont restées moins capitalisées que leurs concurrentes américaines. Des banques comme Anglo-Irish ou Dexia, qui se sont retrouvées en faillite et nationalisées quelques mois plus tard, avaient bien résisté au *stress tests*. Bien que cela puisse paraître incroyable a posteriori, les *stress tests* européens de juillet 2010 n'envisageaient même pas la possibi-

57 Voir la section 5.7.

lité de défaut d'un État sur les titres de sa dette souveraine, hypothèse que le cas grec fait voler en éclats quelques mois plus tard (Bastasin, 2012). Même après le cas grec, l'Agence bancaire européenne nouvellement créée (voir infra), qui réalise un *stress test* en automne 2011, n'envisage même pas le risque de contagion de défaut souverain à d'autres États membres (Aglietta, 2012 : 61).

Les banques européennes ont largement financé les dettes publiques de leurs États, mais aussi d'États de la périphérie. En ce sens, elles sont très fragilisées en cas de menace de non-remboursement de l'entièreté de la dette de certains États membres très endettés comme la Grèce ou l'Italie. Pour rembourser leurs dettes, ces pays procèdent à des politiques d'austérité qui, liées aux autres effets de la crise, créent des contractions du PIB dont certains sont sans précédent depuis la Deuxième Guerre mondiale. Dès lors avec l'approfondissement de la crise, une série d'agents économiques de ces pays se retrouvent dans l'incapacité d'honorer leur dette, ce qui dégrade encore le bilan des banques qui leur ont prêté. Ainsi après le *stress test* de décembre 2011, les banques grecques ont encore besoin de se recapitaliser à hauteur de 30 milliards, les espagnoles de 26,2 milliards, les italiennes de 15,4 milliards, les allemandes de 13,1 milliards et les françaises de 7,3 milliards (Aglietta, 2012 : 92). En 2012, ce sont 100 milliards que l'État espagnol demande à la zone euro pour recapitaliser son système bancaire. Au total, entre 2008 et l'été 2013, les États ont avancé 1600 milliards, soit près de 10 % du PIB européen, pour recapitaliser les banques (Barker, 2013).

La crise a donné lieu à la création d'une fonction de supervision bancaire européenne supranationale qui est coordonnée au niveau de la BCE depuis le 1er janvier 2011. Le Comité européen du risque systémique (*European Systemic Risk Board*) est présidé par le président de la BCE pour prévenir le marché et les gouvernements en cas de crise financière potentiellement dommageable à la zone euro. Le Comité supervise les autorités européennes de supervision (*European Supervisory Authorities*) qui sont constituées de trois organes spécialisés : l'Autorité bancaire européenne (*European Banking Authority*) les Autorités européennes des marchés financiers (AEMF) *(the European Securities and Markets Authorities (ESMA)*) et l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles *(European Insurance and Occupational Pensions Authority)* (Europa, 2013). Ce sont elles qui peuvent créer des normes techniques européennes pour les activités financières. Elles peuvent vérifier si des organismes de contrôle nationaux des États membres violent ces normes. En cas de violation, elles peuvent imposer aux organismes de contrôle nationaux de s'y conformer et si ces derniers n'obtempèrent pas, imposer ces normes directement aux entreprises du secteur opérant dans ce pays. Elles peuvent finalement suspendre temporairement certaines activités financières au sein de la zone euro. Toutefois, ce seront les autorités nationales qui seront chargées de récolter les données nécessaires à ces trois organes européens de contrôle. Or, on a pu observer par le passé leurs fortes réticences à communiquer l'information, les gouvernements s'estimant capables de monter un plan de sauvetage national de leurs banques nationales en difficulté et préférant ne pas le communiquer à des instances étrangères. L'efficacité de ce mécanisme reste incertaine (De Grauwe, 2012 : 172).

La fragilité des banques est encore plus problématique en Europe qu'aux États-Unis. Les entreprises européennes sont plus dépendantes des banques pour leurs besoins de financement que leurs homologues américaines du fait du faible développement du *private equity* et du plus faible recours aux marchés boursiers en Europe. Alors qu'un peu moins d'un quart (24 %) de l'intermédiation du crédit est réalisée par le secteur bancaire aux États-Unis, ce chiffre s'élève à 74 % en Europe (Bastasin, 2012 : 46). Le phénomène de *credit crunch*[58] est donc potentiellement plus important en Europe qu'aux États-Unis.

58 Un Credit crunch se produit lorsque le secteur bancaire en difficulté réduit l'encours de ses prêts pour limiter les risques et prive des agents économiques de l'économie nationale d'accès au crédit, ce qui engendre des faillites d'entreprises privées et un ralentissement de la consommation et de l'investissement, et donc de la croissance.

5.8.5 *L'imbrication de la fragilité du système bancaire et de la crise des dettes souveraines*

Les capacités de sauvetage des banques sont variables en fonction de la taille des États et il n'existe pas de mécanisme de sauvetage européen. De petits États membres de l'UE possèdent des banques de taille mondiale. Ainsi la banque belgo-néerlandaise Fortis est classée 20e dans le classement de *Fortune* des premières firmes mondiales tous secteurs confondus (Fortune, 2007). Dexia et KBC (Belgique), ABN-Amro, ING et Rabobank (Pays-Bas), Nordea Bank (Suède), Bank of Ireland (Irlande), Danske Bank Group (Danemark) font toutes partie du top 500 mondial.

La Fed peut avancer 180 milliards de dollars pour sauver AIG, cela ne constitue pas 2 % du PIB américain. Mais pour les petits États membres de l'UE comme l'Irlande ou la Belgique, le coût de sauvetage d'une banque peut représenter des dizaines de pourcents. Comme l'a très bien résumé le gouverneur de la *Bank of England : « These banks are global in life but national in death »*[59] (Bastasin, 2012 : 29). Les garanties, nationalisation et recapitalisation des banques irlandaises créent des déficits publics records à partir de 2008 et celui-ci atteint 31 % en 2010. Le sauvetage des banques contribue ainsi à détériorer les finances publiques des États membres, surtout des plus petites économies disposant de banques de taille internationale.

Mais un phénomène réciproque se produit. Avec la libéralisation des mouvements de capitaux et la suppression du risque de change au sein de la zone euro, les banques de l'UE ont effectué une proportion grandissante de leurs investissements dans les autres États membres, notamment dans les obligations d'État. Dans la plupart des États, la part de la dette souveraine détenue par des banques étrangères européennes a connu une forte progression entre 1999 et 2008. Ce phénomène s'accélère à partir de mai 2009 lorsque la BCE offre des liquidités à très faible taux aux banques privées. Ces dernières les utilisent pour racheter massivement des titres de la dette souveraine de leurs États qui leur offrent de meilleurs taux (Bastasin, 2012 : 110). Dès lors, un risque de défaut sur la dette souveraine d'un État membre, comme la Grèce à partir de 2010, fragilise le bilan des banques européennes détentrices des titres de cette dette. Cela peut engendrer directement des faillites de banques trop exposées sur ce marché obligataire. Cela peut aussi créer plus de méfiance entre les banques et produire un phénomène d'assèchement du prêt interbancaire qui entraîne des problèmes de liquidité, voire des faillites dans le secteur bancaire. Ce phénomène s'est produit avec les banques grecques qui étaient exposées aux obligations d'État grecques à raison de 55 milliards d'euros et qui ont eu de plus en plus de mal à se financer auprès des autres banques (Aglietta, 2012 : 56).

Dans un contexte de grave crise de l'économie réelle qui détériore déjà lourdement les finances publiques de l'État, les gouvernements creusent encore leurs déficits publics pour sauver leurs banques commerciales nationales. La part de la dette publique des États dans la zone euro passe d'une moyenne de 70,2 % en 2008 à 85,7 % en 2010 (et 90,7 % fin 2012) (ECB Monthly Bulletin, juin 2013). Ces évolutions poussent les grandes agences de notation à dégrader la notation du risque de ces États. En janvier 2009, l'agence de notation Standard & Poor's revoit plusieurs fois à la baisse sa notation pour les perspectives des finances publiques de l'Irlande, de l'Espagne, du Portugal et de la Grèce. Cette dégradation entraîne une hausse des taux d'intérêt auxquels ces États doivent emprunter, ce qui accroît leur risque de défaut et à son tour se répercute sur le bilan des banques. Ce cercle vicieux a élevé le risque d'effondrement du système bancaire de la zone euro à son maximum en 2010.

5.8.6 *La crise de la dette souveraine grecque et ses conséquences*

Les afflux de capitaux, après l'entrée de la Grèce, dans la zone euro ont caché les faiblesses structurelles de cette économie et les faibles taux pratiqués dans la zone euro ont facilité l'endettement du secteur public grec. La Grèce est rentrée en maquillant ses comptes avec l'aide de Goldman Sachs et un audit européen en 2004 remettait

59 « Ces banques sont globales lorsqu'elles sont en vie, mais nationales lorsqu'elles meurent » (traduction de l'auteur).

déjà en question les chiffres fournis par la Grèce relatifs à ses finances publiques. Le chiffre officiel du déficit public était de 1,2 % alors que l'audit l'estimait à 5,3 % (Aglietta, 2012 : 56). À cinq reprises, Eurostat a publiquement remis en question les statistiques officielles grecques relatives au déficit et à la dette publique (Bastasin, 2012 : 142) Les autres États membres n'ont pas été très regardants pour plusieurs raisons. Premièrement, certains d'entre eux, dont la France, avaient fait preuve de « creative accounting » pour atteindre les critères de Maastricht relatifs aux finances publiques. Goldman Sachs, mais aussi Deutsche Bank, Lehman Brothers et Morgan Stanley ont aidé l'Italie, le Portugal et la Grèce à masquer leur déficit pour respecter le PSC. Les sanctions prévues par le PSC ont été combattues par l'Allemagne et la France lorsque ces pays avaient un déficit supérieur à 3 %. Entre 1999 et 2011, Bastasin compte une bonne soixantaine de violations non justifiées du critère des 3 % (Bastasin, 2012 : 79). Deuxièmement, le poids de l'économie grecque était très faible dans la zone euro (un peu moins de 2 % du PIB de la zone euro) et ne pouvait affecter de manière substantielle la valeur de l'euro (Eurostat, 2007 : 153). Il ne fut pas envisagé alors que, dans le contexte d'une crise systémique où l'ensemble des banques européennes auraient à faire face simultanément à une détérioration de leur bilan et les États membres à un alourdissement de la charge de leur dette publique, la Grèce pouvait devenir la goutte d'eau qui fait déborder le vase.

Dès l'automne 2009, le gouvernement grec du PASOK de Papandreou annonce que le gouvernement précédent Nea Demokratia de Karamanlis a caché l'ampleur du déficit du public qui serait de 9 % et non de 3 % (Aglietta, 2012 : 56). Quelques jours plus tard, le chiffre de 12,5 % de déficit est avancé par le ministre des Finances et le chiffre final du déficit public de 2009 est révisé à la hausse en 2010 à 15,8 % (Bastasin, 2012 : 137). Un mois après la révélation de l'ampleur du déficit grec, Dubaï annonce en novembre qu'il doit restructurer sa dette. Le défaut de Dubaï, un État perçu comme riche, fait craindre que la crise n'entraîne d'autres défauts souverains et immédiatement le taux des obligations d'État grecques grimpe de 100 points de base (Brender, 2012 : 88). Les mesures d'austérité du gouvernement grec sont contreproductives, car elles aggravent la récession et font chuter les recettes fiscales de montants plus importants que ceux obtenus dans les coupes de dépenses publiques. Les marchés financiers constatent l'incapacité d'enrayer la hausse de la dette publique par des mesures d'austérité et les taux d'intérêt, auxquels la Grèce doit se financer, ne cessent de grimper. L'État grec se retrouve au bord de la banqueroute au printemps 2010.

L'architecture de la zone euro ne prévoit pas de sauvetage de la Grèce par la BCE ou par d'autres États membres (*no bail-out clause*). C'est pourtant ce qui se produira finalement, mais après une longue maturation hésitante et chaotique. Il n'est pas possible d'estimer précisément le coût de cette indécision, faute de données disponibles. Il se compte certainement en dizaines de milliards pour la Grèce, mais aussi pour tous les États du sud de la zone euro où les taux d'intérêt des emprunts ont été revus à la hausse, les marchés craignant d'autres défauts souverains dans le sud de la zone euro et les agences de notation dégradant les titres souverains des États de la zone euro. L'Italie, qui empruntait à un taux de 4 % en 2010, va devoir se financer à du 6,1 % en juillet 2011 (Adda, 2012 : 307).

Les États de la zone euro mettront au point un fonds pour sauver ces pays. Ils accepteront une restructuration de la dette grecque en juillet 2011. Comme cela ne suffira pas à calmer les marchés, en mars 2012 les États de la zone euro, la BCE et le FMI effaceront 100 milliards de la dette grecque estimée à 350 milliards (Adda, 2012 : 306).

Pour empêcher la hausse des taux d'intérêt des nouvelles obligations d'État, la BCE sortira de son rôle habituel et deviendra un prêteur de dernier ressort *de facto* en rachetant massivement des titres de dette souveraine des États de la zone euro en difficulté comme la Grèce, l'Italie et l'Espagne (150 milliards en six mois en 2011) (Adda, 2012 : 308). Elle offrira des centaines de milliards de liquidités aux banques européennes pour les recapitaliser et les débarrasser de la plus grande partie des obligations d'État jugées risquées (Bastasin, 2012). Le nouveau président de la BCE Draghi déclarera en 2012 : « *the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, it will be enough* »[60]. Cette promesse implicite de liquidité abondante et de

60 « La BCE est prête à faire tout ce qui est nécessaire pour sauver l'euro », traduction de l'auteur (BCE, 2012).

rachats d'obligations souveraines a su calmer les marchés jusqu'à présent. Mais elle s'est traduite par une forte détérioration du bilan de la BCE qui possède des titres souverains risqués. L'abondance de liquidité, dans ce contexte de volatilité financière et de faible contrôle des banques et autres investisseurs institutionnels, encourage *de facto* les opérations de spéculation.

Pendant plusieurs mois entre 2010 et 2012, la survie même de la zone euro, voire celle du système global comme l'a souligné Obama en 2011 (Bastasin, 2012 : 324), a été mise en question et elle n'est pas encore assurée en 2013. Quels sont les facteurs qui pourraient expliquer cet enlisement de la crise des dettes souveraines dans la zone euro ?

5.9 LES CONTRADICTIONS RESPONSABLES DE L'ENLISEMENT DE LA CRISE DE LA ZONE EURO

5.9.1 *La priorité accordée par les États à la défense de leur secteur financier national*

Le premier élément à noter est l'absence de volonté des gouvernements de s'attaquer sérieusement à la régulation du système financier international. Cinq ans après l'éclatement de la crise financière à l'automne 2008, la liberté des mouvements de capitaux est intacte et le contrôle sur les activités des banques reste faible. Les paradis fiscaux off shore européens ont encore de l'avenir, car l'opposition de certains États membres comme le Luxembourg, l'Autriche et surtout le Royaume-Uni bloque toute tentative de régulation et de diffusion des informations. La réaction des gouvernements des années 1930 avait été plus rapide et plus décisive.

Les banques obtiennent à travers la BCE des liquidités à des taux d'intérêt réels nuls ou négatifs. La BCE a baissé son taux directeur de 4,25 % en septembre 2008 à 0,5 % en mai 2013 (BCE, 2013) pour lutter contre l'assèchement des prêts interbancaires et permettre aux banques de se recapitaliser. En effet, les banques peuvent prêter à leurs clients ou aux États à des taux bien plus élevés et ce *spread* est censé permettre leur recapitalisation. Les États ont donné leur garantie et ont aidé à la recapitalisation des banques. Le plus souvent, ces aides ont été fournies sans importantes contreparties. Dans certains cas, l'État exigeait moins de droits de vote que le ne permettait son apport en capital. Les gouvernements n'ont pas imposé de baisse de taux pour tenter de réduire ce *spread,* mais dans certains cas, notamment en Allemagne et en France, on a pu observer qu'en avril 2011, les banques restaient sous-capitalisées et continuaient à offrir des dividendes et des bonus aux managers comme avant 2008 (Bastasin, 2012 : 270 & Chesnais, 2011 : 101). Depuis 2008, il est difficile de nier le fait que les banques remplissent de manière très imparfaite leur fonction d'intermédiation puisque la baisse des taux de la BCE ne se traduit pas par des extensions de crédits bancaires vers les entreprises ou les particuliers. L'effondrement du système bancaire a été évité, mais pas le *credit crunch.* Par ces politiques, les gouvernements visent à recapitaliser leurs champions nationaux bancaires pour pouvoir protéger les noyaux durs de leur économie nationale par rapport à la concurrence étrangère.

Ce refus de l'État de contrôler davantage les mécanismes d'intermédiation et cette volonté d'accorder une confiance importante au secteur financier malgré ses responsabilités évidentes dans la genèse de la crise s'expliquent notamment par la domination de doctrines économiques hostiles à l'intervention de l'État dans l'économie et dans le contrôle de la finance. Pour comprendre cette passivité de l'État, il faut également constater la très faible initiation des hommes et femmes politiques de métier et des fonctionnaires de l'État aux mécanismes complexes de la finance internationale et notamment du *shadow banking* comme le montraient les débats parlementaires allemands où les notions de CDS et de CDO étaient totalement ignorées (Bastasin, 2012). Les experts chargés des questions de contrôle des activités financières sont le plus souvent eux-mêmes

issus de ce milieu de la finance internationale au nom de leur expérience, mais cela ne va pas sans poser des conflits d'intérêts potentiels. Quand le secrétaire du Trésor de Bush, Paulson, sauve par deux fois son ancienne firme Goldman Sachs et laisse s'effondrer son concurrent Lehman Brothers, on en est droit de s'interroger si cette décision est exclusivement basée sur des considérations objectives d'analyse financière. Jacques De Larosière, chargé par les autorités de l'UE d'établir un rapport sur la supervision bancaire, est en même temps conseiller pour la direction de la banque française privée BNP Paribas (Les Échos, 2010). Mario Draghi, avant d'être président de la BCE, a été vice-président et directeur général de Goldman Sachs International entre 2002 et 2005. Il est également intéressant d'examiner les phénomènes de *revolving doors* de certains de ces régulateurs ou anciens hauts fonctionnaires européens après leurs mandats (Charlie McCreevy, l'ancien commissaire irlandais au marché intérieur est également membre du conseil d'administration de la banque londonienne NBNK Investments ; l'allemand Günter Verheugen, Vice-Président et Commissaire européen à l'industrie est devenu membre du Board de la Royal Bank of Scotland et de l'organisation bancaire allemande BVR) (Lemaire, 2010). Peut-on ignorer que des banques peuvent parfois être des sources de financement pour les partis politiques, comme certaines banques locales allemandes (Bastasin, 2012) ?

Cette absence de volonté de limiter les mouvements internationaux de capitaux et les outils du *shadow banking* fait que les gouvernements disposent de très faibles marges de manœuvre, car ils dépendent de ces marchés dérégulés pour pouvoir refinancer leur dette publique. À partir de là, leur gestion de la crise des dettes souveraines se fait en fonction de la nécessité de rassurer des marchés financiers extrêmement volatiles puisqu'ils disposent d'importantes liquidités procurées par les politiques monétaires accommodantes de la BCE et de la Fed. Cette volonté de poursuivre à tout prix des politiques d'austérité s'explique en partie par la nécessité de montrer au marché que les dettes publiques resteront sous contrôle et qu'on ne se retrouvera pas devant un défaut de paiement comme celui de la Grèce.

Les États de la zone euro, dont les finances publiques sont sous contrôle, ont donc poussé leurs partenaires à adopter plusieurs mécanismes pour mieux contrôler les déficits budgétaires : il s'agit du « *fiscal compact* », du « *six pack* », du « *two pack* » et de l'adoption de la règle d'or[61]. Le « pacte budgétaire » ou plus précisément le « Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire » est entré en vigueur le 1er janvier 2013 (voir annexe 1 à la fin de chapitre) : « Le nouveau traité impose que les budgets nationaux des États membres participants soient en équilibre ou en excédent. Cet objectif sera considéré comme respecté si le déficit structurel annuel des administrations publiques n'excède pas 0,5 % du PIB nominal. Il n'est permis de s'écarter temporairement de cette « règle d'or » que dans des circonstances économiques exceptionnelles, par exemple en cas de grave récession économique. Si la dette publique est sensiblement inférieure à la valeur de référence de 60 % du PIB, la limite pour le déficit peut être fixée à 1 % du PIB » (Conseil européen, 2013). Ce critère de 0,5 %, qui n'a aucune justification sur le plan de la théorie économique et que les États membres sont censés inscrire dans leur constitution, s'oppose en principe à l'utilisation de politiques contracycliques (de Grauwe 2020, de Sadeleer, 2012 : 371). Cependant, le fait que des exceptions sont possibles en cas de « circonstances économiques exceptionnelles » laisse sceptique quant à son application. En 2012, 21 États sur 27 se sont retrouvés sous le coup d'une procédure pour déficit excessif (de Sadeleer, 2012 : 362), mais sans réelle sanction. On pourrait penser qu'il ne sera pas appliqué plus rigoureusement que le PSC. La grande différence réside dans le fait que les sanctions deviennent automatiques puisqu'il faut maintenant une majorité qualifiée de membres pour empêcher la Commission de les appliquer. Cependant, on a pu constater que la Commission accordait encore des exceptions à la France, l'Espagne et l'Italie en mai 2013.

L'application de ces politiques d'austérité a été faite sans aucun égard pour les populations des États membres et avec des analyses économiques précipitées aux fondements erronés. Plusieurs erreurs élémentaires ont été faites dans le cas de la Grèce. Premièrement, certains économistes ont comparé l'incomparable en s'inspirant pour la Grèce de la politique d'ajustement poursuivie par les pays baltes qui sont des économies très

61 Voir annexe 1 en fin de chapitre.

ouvertes (Bastasin, 2012 : 152). L'économie grecque est beaucoup plus fermée que les pays baltes. Dans cette configuration, les coupes imposées dans les salaires et dans les dépenses publiques réduit la demande intérieure, qui est une composante beaucoup plus importante des débouchés de l'industrie grecque que pour l'industrie d'une économie plus ouverte. Olivier Blanchard, le conseiller économique du FMI, a reconnu que les plans d'ajustement du FMI de 2009 ont sous-estimé le multiplicateur négatif des réductions de dépenses publiques et donc la contraction du PIB engendrée par ces politiques d'austérité (Blanchard, 2013). Le FMI a lui-même fait son autocritique sur le temps de réaction qui aura été nécessaire avant de voir les limites des politiques d'austérité. On reste sceptique devant une telle candeur, car ce type d'erreurs du FMI semblent récurrentes et ont déjà largement été dénoncées par des économistes de premier plan comme le prix Nobel Joseph Stiglitz (Stiglitz, 2002). Mais après une contraction de 25 % du PIB de la Grèce, aux effets dévastateurs (voir tableau 5.6), il était difficile d'assumer cette politique même si certains dans la troïka, tel le commissaire européen Olli Rehn, réfutent les autocritiques du FMI (Spiegel, 2013a).

5.9.2 *La difficulté politique d'opérer des transferts intra-eurozone vers les États les plus fragilisés*

L'Union européenne n'est pas un État fédéral et, comme cela a déjà été expliqué, les concepteurs de la zone euro ont explicitement rejeté le principe de transferts financiers entre États membres. Depuis l'explosion de la crise, il est devenu politiquement difficile vis-à-vis de l'opinion des pays créanciers de soutenir publiquement le principe de transferts financiers pour le sauvetage des pays du sud de la zone euro, de ceux qu'une certaine presse allemande réactionnaire et populiste appelle les « PIGS » ou le « Club Med ». Premièrement, la plus grande partie de la presse allemande, des dirigeants économiques et politiques n'ont jamais présenté à l'opinion publique les complémentarités entre le modèle allemand de croissance basé sur les exportations et le déficit de la balance courante. Ils n'ont pas non plus expliqué l'origine de l'abondance de crédit disponible dans la zone sud de l'Euro, provenant des banques du nord, allemandes et françaises en tête.

En fait, le gouvernement allemand d'Angela Merkel n'avait pas le choix : laisser la Grèce faire banqueroute revenait à laisser se propager la contagion du risque de défaut de dette souveraine. L'exposition des banques allemandes dans les marchés obligataires des États du sud de la zone euro était trop importante en 2010 et des défauts de grandes économies comme l'Italie et l'Espagne auraient été fatales aux systèmes bancaires allemand, français et même peut-être américain (Bastasin, 2012). La population allemande, qui paie un nombre croissant de taxes, notamment avec l'augmentation de la TVA, et dont les salaires stagnent, accepte difficilement des transferts financiers, pourtant nécessaires aux banques allemandes, mais cette réalité n'est pas mise en avant auprès de la population allemande. Dès lors, face à une certaine presse réactionnaire, voire xénophobe, qui présente les Grecs comme paresseux et malhonnêtes sans faire la distinction entre le grand fraudeur armateur localisé à Londres et le petit fonctionnaire dont l'impôt est prélevé à la base, il est difficile pour le gouvernement allemand de pouvoir opérer les transferts indirects nécessaires au sauvetage de ses propres banques.

Pour sauver la Grèce au début 2010, les gouvernements de la zone euro proposent de trop petits montants, en réagissant après coup face à de nouvelles inquiétudes des marchés financiers et de nouvelles contagions. Le sauvetage de la Grèce se fait avec le soutien financier (très minoritaire) du FMI, notamment pour masquer que les principales contributions proviennent en fait de l'Allemagne et de la France. On crée en mai 2010 un Fonds européen de stabilité financière (*European Financial Stability Facility* ou EFSF) pour organiser le *bail out* de la Grèce et d'autres économies périphériques (dont l'Italie) si nécessaire. Cependant, on ne le dote pas suffisamment au départ, se contentant de 250 milliards d'euros effectivement disponibles (Adda, 2012 : 300), ce qui ne peut couvrir les besoins en cas de sauvetage d'une dette souveraine comme l'Italie (1 843 milliards en 2010). Le besoin de financement de l'État italien s'élève à 813 milliards pour la seule année 2010 (Bastasin, 2012 : 287). Les marchés craignent alors d'autres cessations de paiements d'États du sud de la zone euro et accroissent leur taux, ce qui rend périlleuses les opérations de refinancement de la dette de ces pays. Les

États-Unis s'inquiètent, car les banques américaines ont de nombreux prêts auprès de banques italiennes (à hauteur de 269 milliards de dollars en 2011) (Bastasin, 2012 : 289) et Obama intervient personnellement pour prévenir les chancelleries européennes de l'imminence d'attaques financières des marchés en cas d'inaction (Bastasin, 2012 : 206).

Ce fonds, qui va clairement à l'encontre de l'esprit du Traité de Maastricht, a un statut de société anonyme basée au Luxembourg (EFSF, 2013). Ce statut peu officiel témoigne de l'improvisation et aussi de la manière honteuse dont s'effectue le *bailing out* de la Grèce. Ce n'est qu'au cours de l'été 2011, lorsque la pression des marchés menace les deux grandes économies du sud de la zone euro, l'Italie et l'Espagne, et ensuite même la France, qu'on officialise et pérennise ce mécanisme de transferts financiers. En 2013, le Fonds européen de stabilité financière est remplacé par le Mécanisme Européen de Stabilité (*European Stability Mechanism* ou *ESM*), organisation européenne intergouvernementale dotée de 700 milliards d'euros, ce qui reste faible en cas de contagion vers l'Italie ou l'Espagne.

Le gouvernement allemand veut montrer qu'il n'aide qu'en échange d'efforts spectaculaires et douloureux, et cela de manière autoritaire pour montrer que les contribuables allemands ne paieront pas de chèque en blanc (*kein Blankoscheck*). Ainsi la fameuse troïka composée des envoyés de la BCE, de la Commission et du FMI se comporte comme dans un pays du tiers-monde en cessation de paiement en imposant des diktats non amendables par le Parlement grec, ce qui ne va pas sans conséquence politique durable sur la perception de l'Europe et de l'Allemagne en Grèce (Bastasin, 2012).

L'obsession sur le renforcement du contrôle européen supranational des finances publiques et des budgets nationaux des États membres (voir annexe 1 à la fin du chapitre) est également une conséquence de ces contradictions politiques pour bien montrer que l'euro ne sera pas un système où l'Allemagne jouera le rôle de *Zahlmeister*[62].

5.10 LES MESURES VISANT À PÉRENNISER L'UEM

5.10.1 *Le contrôle renforcé des déficits publics et la réduction des déséquilibres macroéconomiques*

Afin de rassurer les marchés financiers et de ne pas s'aliéner politiquement la partie de la population des États membres du nord de l'Eurozone (notamment en Allemagne, en Autriche et aux Pays-Bas) hostile aux transferts budgétaires vers les États membres du sud de l'Eurozone (dont les dettes publiques continuent de croître), les États membres, le Conseil et la Commission ont mis au point un contrôle renforcé des déficits publics à travers de nouvelles dispositions. Le *six-pack* est adopté en 2011 et le *two-pack* en 2013. 25 États membres (tous hormis la Grande-Bretagne, la Hongrie et la Slovénie, donc au-delà de l'eurozone) ont adopté en 2013 le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSGC) dit aussi « Pacte budgétaire européen » qui vise à imposer des budgets équilibrés. Les déficits structurels sont limités à 0,5 % du PIB (jusqu'à 1 % dans des circonstances exceptionnelles), c'est la fameuse « règle d'or ». Le six-pack rappelle les obligations du PSC et impose des obligations nouvelles. Si la dette publique d'un État membre est supérieure à 60 % du PIB, ce dernier doit réduire cet excédent à un rythme d'au moins 5 % par an en moyenne sur une période de trois ans. Le *six pack* prévoit également une procédure concernant les déficits excessifs (PDE) des États membres dont les pénalités financières seront décidées à la majorité qualifiée inversée (soit de manière automatique en l'absence d'une opposition des deux tiers des voix du Conseil)[63]. Les textes prévoient une exception à ces règles sur les déficits

62 Littéralement : « trésorier ».
63 Voir annexe 1 à la fin de ce chapitre.

publics lorsque « la croissance se détériore de manière imprévue », à condition que les États membres aient pris des mesures structurelles pour corriger les déficits futurs (par exemple, la modification du système de pensions, des allocations sociales, du traitement des fonctionnaires).

Le *two pack* met en place une surveillance renforcée de la Commission à l'encontre des États membres de la zone euro « qui présentent un niveau élevé de déficit ou de dette ou qui connaissent des difficultés en termes de stabilité financière »[64]. Pour assurer une meilleure coordination des politiques économiques des États membres (y compris des politiques liées à la stratégie Europe 2020), il instaure le « semestre européen », calendrier qui impose l'obligation aux États membres de débattre de leurs plans budgétaires et économiques avec leurs partenaires de l'UE à des moments précis de l'année et de se coordonner avec la Commission qui peut leur faire des recommandations personnalisées pour les guider vers les objectifs économiques définis au sein de l'UE.

Certains, notamment les dirigeants politiques allemands, présentent cela comme une convergence des politiques budgétaires au niveau européen. Cette convergence s'aligne sur la politique budgétaire du gouvernement allemand qui s'oppose à une relance budgétaire pouvant creuser les dettes publiques. Certains gouvernements d'États membres qui subissent des déficits commerciaux ont souligné le déséquilibre macroéconomique engendré au sein de l'Eurozone par la stratégie allemande de croissance par les exportations, car celle-ci s'accompagne d'un déficit commercial pour de nombreux États membres. Cette préoccupation a donné lieu à la mise en place d'une procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM en français ; MIP pour *Macroeconomic Imbalance Procedure* en anglais). Cette procédure touche aussi bien les pays subissant de forts déficits (Europe du Sud et Europe de l'Est) que ceux bénéficiant d'un fort surplus (Allemagne). La mise en place de la PDM est cependant moins automatique que la PDE, car elle ne relève pas de critères quantitatifs précis (alors que la PDE est déclenchée par des critères quantifiés exprimés en pourcentage du PIB) (EUR Lex, 2017 & Baldwyn, 2015 : 442). Dans les rapports par pays de la Commission réalisés dans le cadre du semestre européen de 2017, l'Allemagne n'est pas considérée comme une économie souffrant d'un déséquilibre macroéconomique excessif bien que la Commission regrette son niveau d'épargne trop élevé entretenant son fort surplus commercial. Le rapport souligne également que ces tendances n'ont toujours pas été corrigées malgré les recommandations répétées de la Commission (Commission européenne, 2017)[65].

On peut donc penser que ces dispositions (six-pack, two-pack, PDE, PDM, règle d'or) visent à organiser une coordination essentiellement basée sur une réduction de la dette publique et une suppression des déficits publics. Ce sont les objectifs désirés par les États membres du nord de l'Eurozone, Allemagne en tête, qui ne veulent pas devoir organiser de transferts financiers pour combler les déficits des États du Sud et de l'Est. Le volet de rééquilibrage macroéconomique basé notamment sur l'analyse de la balance courante (surplus ou déficit commercial) est moins facile à enclencher.

Cependant, force est de constater que la Commission n'a pas réussi à réellement sanctionner des États membres. La majorité des États membres n'ont ni respecté la règle d'or (une grande majorité), ni les 3 % de déficit, ni une réduction de la dette suffisante et pourtant ils n'ont pas subi d'amendes. La Commission émet des mises en garde, mais celles-ci ne débouchent pas sur des amendes effectives entre 2011 et 2017. Pourtant, il est difficile de justifier cette absence de pénalités financières par l'exception prévue dans le PDE qui est liée à une « détérioration de la croissance imprévue » lorsqu'il s'agit de tendances macroéconomiques lourdes observées depuis plusieurs années.

64 Voir annexe 1 à la fin de ce chapitre.

65 On trouve ces rapports par pays (in depth reviews) en anglais sur le site de la Commission : https://ec.europa. eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoringprevention-correction/macroeconomic-imbalance-procedure/depth-reviews_fr.

L'explication provient de la longue stagnation économique subie par de nombreuses économies d'État membre de l'UE depuis 2009 et ensuite de la crise du Covid-19. L'Union européenne se trouve depuis 2009 dans une situation analogue sur plusieurs plans à celle du Japon après l'éclatement de la bulle financière et immobilière japonaise de 1990. Cette crise donne lieu à une décennie de stagnation économique pendant laquelle les gouvernements japonais successifs creusent la dette publique, car il faut enrayer la déflation qui menace, du fait de la demande intérieure atone. Depuis 2009, le processus de désendettement des ménages et des entreprises, l'effet de richesse négatif engendré par la baisse des prix immobiliers continue de peser sur la demande intérieure de nombreux États membres de l'UE. La récession globale et la montée du protectionnisme à travers le monde limitent les capacités de tirer la croissance européenne par les exportations et de sortir de la récession comme le Japon l'a fait entre 2004 et 2008. Les taux de la BCE sont au plus bas, empêchant le recours à la politique monétaire pour stimuler l'investissement et la consommation. Dans un contexte de faible croissance depuis une décennie, la plupart des gouvernements européens craignent de réduire encore plus leurs dépenses ou d'accroître les taxes, de peur d'étouffer une timide reprise ou de plonger dans la déflation. D'autres gouvernements essaient de réduire la taxation des entreprises et du travail pour stimuler l'investissement et l'emploi (notamment, l'Espagne, l'Italie, le Royaume-Uni, la Belgique, la Hongrie, le Portugal et l'Irlande), ce qui réduit encore les recettes fiscales, mais avec un succès mitigé en termes de croissance et d'emplois (ce qui serait nécessaire pour compenser ces baisses des recettes). Cette situation explique pourquoi de nombreux États membres de la zone euro et de l'UE continuent d'être en déficit et de creuser leur dette publique.

Inscrire la règle d'or dans la constitution, comme l'ont fait certains États membres, ne change rien aux données macroéconomiques. Ce geste symbolique a été fait essentiellement pour rassurer les marchés financiers et pour construire un carcan juridique afin de consolider quelque peu des politiques d'austérité impopulaires.

Au regard des chiffres des tableaux ci-dessous, il est clair que la PDE n'est pas réellement appliquée et son impact est difficile à estimer. Ces défenseurs pourront avancer que la menace de la PDE ralentit le creusement des déficits, mais il n'est pas possible de quantifier cet effet de dissuasion. De plus, bien plus que la menace d'une amende hypothétique imposée par les institutions européennes, la véritable épée de Damoclès pour les gouvernements est les capacités de refinancement de leur dette auprès des marchés financiers. Des États comme l'Italie, le Portugal, l'Espagne ou la Belgique ont atteint des niveaux de dette qui seraient difficilement soutenables en cas de remontées soudaines des taux interbancaires internationaux ou d'émergences de nouvelles inquiétudes au sein des marchés financiers. Le poids des agences de notation ainsi que les liens entre les banques privées nationales et la dette souveraine des États sont toujours importants. Une dégradation de la note des obligations de certains États membres pourrait engendrer des cercles vicieux déstabilisateurs, surtout dans un marché financier mondial rendu très volatil du fait des injections de liquidités des banques centrales depuis 2008. L'abondance de capitaux spéculatifs est plus importante dans une période de faible croissance, car les opportunités d'investissements productifs sont relativement rares. La pression des marchés financiers sera dans ce cas beaucoup plus forte que les éventuelles sanctions européennes.

Le cas belge est éclairant. Suite aux élections de juin 2010, les partis politiques belges n'ont pas réussi à se mettre d'accord pour créer une coalition gouvernementale stable. La Belgique s'est retrouvée plus de 500 jours avec un gouvernement démissionnaire chargé de gérer exclusivement les affaires courantes (du 13 juin 2010 au 6 décembre 2011). La dette publique déjà élevée continue de grimper, mais le gouvernement démissionnaire n'a pas les pouvoirs nécessaires pour engager des réformes économiques structurelles. Les mises en garde des institutions européennes ne changent pas la donne. Dans un contexte d'instabilité financière européenne, d'incertitude politique et suite au rachat de la banque en faillite Dexia par l'État belge, l'agence de notation S&P baisse la note des obligations de l'État belge de AA+ à AA le 25 novembre 2011 (Martens, 2011). Le taux des obligations belges monte à 5 %, soit 3 % de plus que l'Allemagne alors que l'écart est de 0,5 % avant la crise politique (Pignal, 2011). C'est un coup de semonce qui fait craindre une brutale accélération du coût de refinancement de la dette publique belge, voire en cas de blocage politique, un scénario à

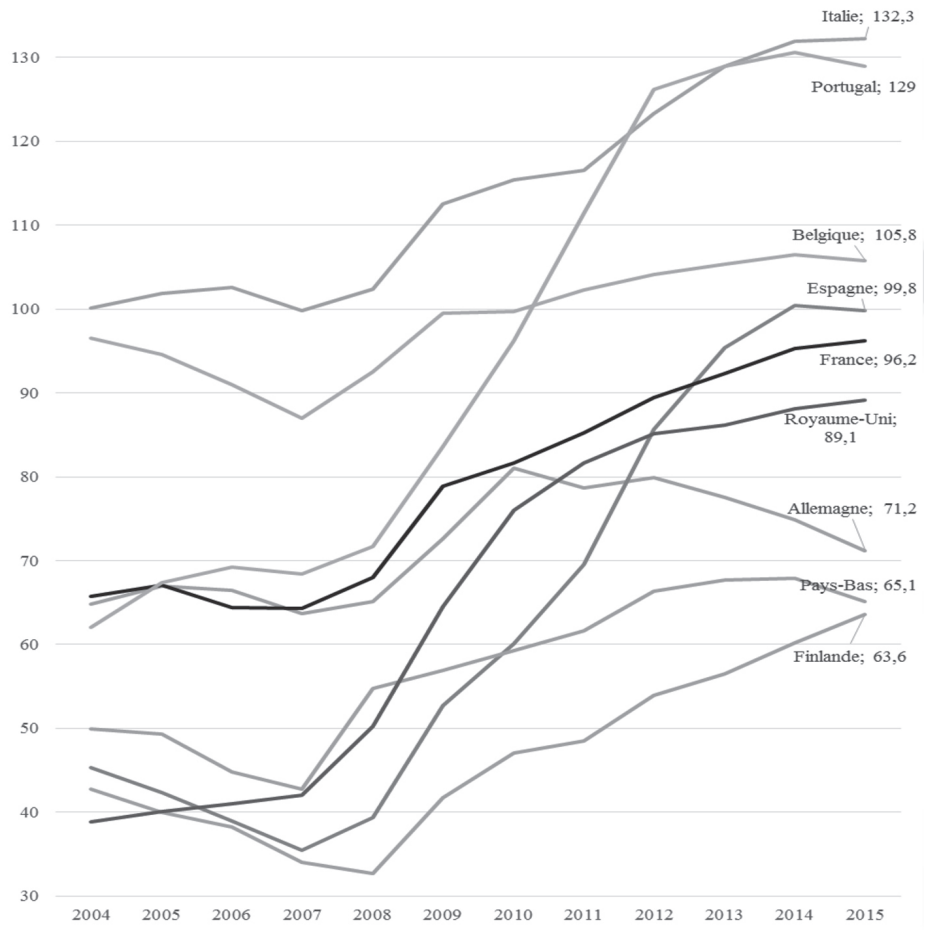
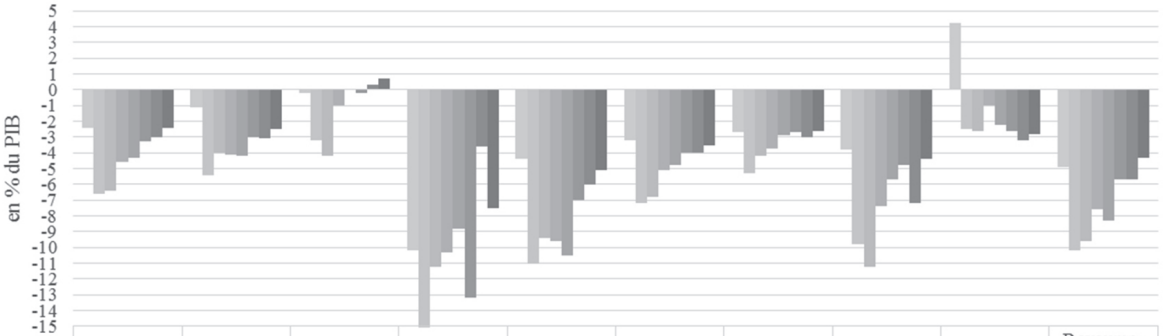


Figure 5.11 *Dettes publiques en % du PIB*

Source : Eurostat, 2017

l'espagnole ou à la grecque. Le gouvernement est formé dans les deux semaines qui suivent. Les marchés financiers ont clairement joué un rôle plus décisif que les institutions européennes dans le dénouement de cette crise. Cet épisode s'est produit juste avant la mise en place du *six pack* et *two pack*, mais les amendes prévues dans le cadre de la PDE sont bien inférieures aux coûts engendrés par une hausse des taux d'intérêt sur les marchés financiers auprès desquels les États renouvellent le financement de leur dette. Les amendes prévues par les nouvelles mesures (pacte budgétaire européen & PDE) sont de 0,1 % du PIB (sauf en cas de fraude des statistiques, comme la Grèce l'avait fait avant 2010). Un accroissement, comme celui que la Belgique a connu fin 2011, peut coûter dix à vingt fois plus. Les marchés financiers imposent une discipline fiscale beaucoup plus dure que les règles européennes avec une force plus grande, et le fait d'inclure la « règle d'or » dans la constitution d'un État membre n'y change rien. L'économiste Paul de Grauwe, un des plus renommés sur l'intégration monétaire européenne, exprimait encore son scepticisme sur l'utilisation de critères quantitatifs fixés arbitrairement et appliqués en dehors du contexte macroéconomique dans une étude réalisée pour le Parlement européen en 2021 (De Grauwe, 2021).



	UE 28 pays	Belgique	Allemagne	Grèce	Espagne	France	Italie	Portugal	Finlande	Royaume-Uni
2008	-2,4	-1,1	-0,2	-10,2	-4,4	-3,2	-2,7	-3,8	4,2	-4,9
2009	-6,6	-5,4	-3,2	-15,1	-11	-7,2	-5,3	-9,8	-2,5	-10,2
2010	-6,4	-4	-4,2	-11,2	-9,4	-6,8	-4,2	-11,2	-2,6	-9,6
2011	-4,6	-4,1	-1	-10,3	-9,6	-5,1	-3,7	-7,4	-1	-7,6
2012	-4,3	-4,2	0	-8,8	-10,5	-4,8	-2,9	-5,7	-2,2	-8,3
2013	-3,3	-3	-0,2	-13,2	-7	-4	-2,7	-4,8	-2,6	-5,7
2014	-3	-3,1	0,3	-3,6	-6	-4	-3	-7,2	-3,2	-5,7
2015	-2,4	-2,5	0,7	-7,5	-5,1	-3,5	-2,6	-4,4	-2,8	-4,3

Figure 5.12 *Déficits publics d'États membres de l'UE 2008-2015*

Source : Eurostat, 2017

5.10.2 *L'Union bancaire*

A. Pourquoi une union bancaire ?

La crise de 2008 et celle de l'Euro de 2010-2012 ont donné lieu à la création d'une union bancaire, dispositif jugé indispensable pour éviter de nouvelles crises qui mettraient en danger l'UEM. Il s'agit en effet d'éviter plusieurs problèmes identifiés précédemment.

Il s'agit premièrement de mieux contrôler les règles prudentielles des banques des États membres au niveau de l'ensemble des marchés financiers de l'UE. Les Banques ont profité des failles et du manque de coordination entre les régulateurs bancaires nationaux au sein de l'UE pour accroître leurs prises de risque et leurs bénéfices. Ce comportement a contribué à fortement aggraver la gravité de la crise de 2008. L'idée est donc de renforcer le contrôle des banques au niveau supranational.

Deuxièmement se pose le problème du sauvetage des banques en cas de crise systémique. Les cas de l'Irlande, de Chypre, de l'Espagne ou de la Grèce mettent clairement en évidence les difficultés auxquelles de petits États membres ou des États très endettés font face d'une part, pour recapitaliser des banques en difficulté, d'autre part, pour garantir les dépôts des particuliers et des entreprises et enfin pour honorer les créanciers internationaux de ces banques. Si les États n'interviennent pas, cela peut entraîner une panique des déposants, un *bank-run* comme celui qu'ont connu les États-Unis en 1929, et des fuites massives de capitaux. Le non-règlement des créanciers internationaux par une banque en faillite d'un pays peut provoquer un effondrement des prêts interbancaires et couper l'accès aux capitaux à ce pays. Cela engendre également une détérioration des bilans des créanciers qui peut propager la crise financière à travers l'UE et au-delà. Mais si le gouvernement d'un pays décide d'engager les dépenses nécessaires à stabiliser le système bancaire national, cela contribuera

à accélérer la croissance de la dette publique. Cette accélération peut entraîner une hausse des taux d'intérêt auxquels cet État emprunte, ce qui peut créer un effet boule de neige de la dette publique. Il y a alors un risque que les agences de notation dégradent la note des obligations de cet État ; or ces dernières sont habituellement largement détenues par les banques nationales. Cela peut entraîner une dégradation du bilan des banques et engendrer ainsi un cercle vicieux qui déstabilise le système bancaire national. Cette situation engendre alors une forte dégradation des finances publiques, voire un défaut de paiement de l'État concerné. Ce dilemme est difficile soluble sans aide financière extérieure. L'union bancaire peut offrir un mécanisme de sauvetage dans lequel on mutualise les fonds de recapitalisation et de sauvetage des banques au niveau de l'ensemble de l'UE.

En juin 2012, suite à l'intensification de la crise de la zone euro, le Conseil décide de charger l'Eurogroupe de mettre en place un « mécanisme de surveillance unique » dans lequel sera impliquée la BCE (Conseil européen, 2012). Cela donne lieu un vaste dispositif très complexe que l'on nomme union bancaire et qui est composé de trois piliers dont nous donnerons une version très simplifiée ici.

B. Le premier pilier : le mécanisme de surveillance unique (MSU) (ou *Single Supervisory Mechanism*)

Depuis novembre 2014, la BCE est chargée de vérifier l'application de règles prudentielles bancaires uniques au sein de l'Eurozone. L'ensemble de ces règles constitue le *Single Rulebook* auquel doivent souscrire les 8300 banques de l'UE. De nombreux abus des superviseurs nationaux ont été constatés. Des États membres comme l'Espagne n'ont pas hésité à maquiller les comptes de leurs banques nationales pour falsifier les *stress-tests* effectués par la Commission européenne auprès des banques de l'UE (Otero-Iglesias, 2016). Une supervision supranationale par la BCE pourrait être plus efficace, mais elle fait face à de sérieuses difficultés.

La première difficulté est le champ du MSU. La BCE peut contrôler les banques systémiques, dites « de taille significative » (voir encadré ci-dessous). Ce sont celles qui peuvent avoir un impact au niveau de l'UE. Cela signifie qu'une série de petites banques dites « de moindre importance », notamment les banques régionales allemandes, italiennes ou les *cajas* régionales espagnoles, ne font pas l'objet d'une surveillance européenne. Cette carence s'explique par leur grand nombre (car elles mobiliseraient un personnel important de la BCE) et par leur petite taille, mais aussi par ce que ces banques sont également très liées aux politiciens locaux et utilisées pour des objectifs non strictement économiques, mais politiques, ce qui explique que le monde politique allemand, italien ou espagnol n'était pas en faveur d'une surveillance supranationale. Or dans le cas espagnol, les *cajas* étaient très exposées à la bulle immobilière et ont contribué de manière significative à la crise financière en Espagne. Leur renflouement a nécessité de fortes dépenses par l'État espagnol (Otero-Iglesias, 2016).

La deuxième difficulté est de savoir si les autorités bancaires nationales des États membres seront prêtes à collaborer efficacement avec la BCE et à ne pas faire de rétention d'information pour protéger leurs banques nationales. Que se passe-t-il si le gouvernement d'un État membre découvre la nécessité d'une recapitalisation d'une de ses banques nationales, ce qui pourrait se traduire par la prise de contrôle de ladite banque par des concurrents étrangers ? Ne tentera-t-il pas de cacher cette information à la BCE ? Pour contrer ce risque, on a mis en place des équipes de surveillance prudentielle conjointes (Joint Supervisory Teams, JST) composée de membres du personnel de la BCE et des autorités nationales de surveillance (BCE, 2017) La BCE disposera-t-elle du personnel suffisant pour déceler cette éventuelle rétention au sein des équipes JST ?

La troisième difficulté provient du possible conflit d'intérêts dans le chef de la BCE du fait de cette mission supplémentaire. La BCE est chargée de la surveillance des banques tout en étant la fournisseuse de liquidités auprès de ces banques. Elle doit également maintenir l'inflation en dessous des 2 %. Que se passe-t-il en cas de conflits entre ces objectifs ? Pour tenter de résoudre ce problème, on a essayé de cloisonner le personnel de la BCE assigné à ces différentes tâches, mais un cloisonnement parfaitement étanche n'est pas possible en pratique.

ENCADRÉ 5.5

Banque systémique ou établissement bancaire « de taille significative » sous surveillance de la BCE

Conditions à remplir

- *La valeur totale de ses actifs est supérieure à 30 milliards d'euros ;*
- *La valeur totale de ses actifs – sauf si la valeur totale de ses actifs est inférieure à 5 milliards d'euros – dépasse 20 % du PIB national ;*
- *Il fait partie des trois établissements de crédit les plus importants établis dans un État membre ;*
- *Il est bénéficiaire de l'assistance directe du Mécanisme européen de stabilité ;*
- *La valeur totale de ses actifs est supérieure à 5 milliards d'euros et le ratio entre ses actifs ou passifs dans plus d'un État membre participant et le total de ses actifs ou passifs est supérieur à 20 %.*

Il s'agit en 2017 de 125 banques sur les 3062 banques de l'Union européenne, mais qui comprennent 82 % des actifs du système bancaire de l'UE (Banque Centrale Européenne 2014 & 2017 https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/list_of_supervised_entities_201701.en.pdf?fa67031bce20d0ce07da37a4c0685435, consulté le 19 septembre 2021).

C. Le deuxième pilier : le mécanisme de résolution unique (MRU) (*Single Resolution Mechanism*)

Depuis, 2015, un Conseil de résolution unique (CRU) (Single Resolution Board) est chargé de la gestion du MRU afin « de permettre une résolution ordonnée des défaillances des banques en affectant le moins possible le contribuable et l'économie réelle » (Consilium, 2017). C'est une agence européenne indépendante composée essentiellement d'anciens fonctionnaires des banques centrales nationales.

Le bail-out des banques réalisé avec l'argent public a suscité de nombreuses réactions dans l'opinion publique européenne. Les pouvoirs publics sont intervenus pour la seule zone euro à raison de 1600 milliards (plus de 1200 milliards de garanties et 336 milliards effectivement déboursés pour la recapitalisation de banques dont le bilan s'était dégradé du fait des actifs toxiques et des créances douteuses). Profitant de la dérégulation financière et des innovations financières du *shadow-banking,* le secteur bancaire a engendré une bulle financière sans précédent depuis 1945 et a ensuite présenté la facture aux gouvernements et donc aux contribuables. Le MRU vise donc à remplacer le mécanisme de bail-out par un mécanisme de bail-in qui est censé faire porter la charge du sauvetage des institutions bancaires par ces dernières. Ce seront les actionnaires et les institutions bancaires créancières des banques en difficulté qui seront ponctionnés (dépréciation des créances, transformations des créances en participation financière). Un fonds de résolution unique (FRU) dont le montant doit atteindre 1 % des dépôts des banques de l'eurozone, soit 55 milliards d'euros, doit être alimenté par les institutions bancaires (Badlwin, 2015). Il est censé compléter le sauvetage financier de la banque si les contributions des actionnaires et créanciers ne suffisent pas.

Mais ce mécanisme connaît plusieurs faiblesses. Premièrement, une banque ne peut bénéficier de tous les fonds dont elle a besoin, mais seulement jusqu'à 5 % de son passif (Single Resolution Fund, 2017). Les fonds ne sont que progressivement déboursés par les banques et le montant de 55 milliards ne sera disponible réellement qu'en 2024. Le fond n'est pas encore totalement mutualisé. Par exemple, une banque espagnole en difficulté peut compter sur les contributions espagnoles à 100 % et seulement à 60 % pour les contributions des banques provenant d'autres États membres en 2017. Cette part mutualisée montera progressivement jusqu'à 100 % en 2024 (Antonin, 2016). Dans le cas d'une nouvelle crise financière, le passif total des banques est de

31000 milliards et il a fallu plus de 300 milliards de recapitalisations pour le système bancaire de l'Eurozone. La plupart des analystes considèrent qu'il s'agit d'un montant insuffisant pour faire face à une nouvelle crise systémique (Baldwin, 2015 : 469 ; Acharya, Pierret, & Steffen, 2016). À l'été 2021, le Conseil de résolution unique disposait de 52 milliards d'euros sur les 55 à 60 attendus (Single Resolution Board 2021).

D. Le troisième pilier : le système européen de garantie de dépôt

Il s'agit d'une harmonisation européenne de garantie de tous les dépôts bancaires à concurrence de 100 000 € par déposant. C'est à chaque État membre de financer son fonds de garantie et il n'existe pas encore d'accord sur une mutualisation de ces fonds nationaux au niveau de l'Eurozone qui se traduirait par la création d'un fonds européen de garantie (Antonin, 2016).

E. Une union encore fragile et dont l'efficacité reste à prouver

Malgré d'importantes avancées en termes de contrôle supranational et de mutualisation des fonds de résolution de crise, l'union bancaire est donc encore inachevée et reste fragile. Il subsiste de nombreux doutes quant à sa capacité à contrer une nouvelle crise de grande ampleur, tant sur le plan des moyens financiers que sur le processus décisionnel au sein du MRU.

Le cas du secteur bancaire italien est significatif. Les stress tests de 2016 ont confirmé la grande fragilité des banques italiennes dont la plus ancienne Banca Monte di Paschi et Unicredit. Les créances douteuses des banques italiennes dépassent les 150 milliards en 2017 (Hale, 2017). De plus, 25 % des institutions bancaires sont des banques de petite taille qui ne sont pas sous le contrôle du MSU et dont les connexions politiques font douter de la transparence de leur compte (Veron, 2016 & Hale, 2017). La dette italienne dépasse les 130 % du PIB en 2017, ce qui implique le risque d'un cercle vicieux de détérioration conjointe de la dette publique et des bilans des banques. La BCE a ordonné une recapitalisation de Banca Monte di Paschi. Cependant, les moyens pour y arriver donnent lieu à des blocages liés à des conflits entre la BCE, la DG concurrence de la Commission (qui vérifie si les recapitalisations faites avec l'aide de l'État n'engendrent pas de distorsions de la concurrence intracommunautaire) et l'État italien. Certains fonctionnaires en charge du dossier ont qualifié les conflits de compétences et de procédures de « surréalistes »[66]. Cette situation fragilise la crédibilité du MRU (Barker, 2017). Derrière ces blocages, il y a des enjeux qui dépassent naturellement les conflits d'ordre bureaucratique. Il s'agit de savoir comment recapitaliser des banques et donc qui en prendra le contrôle effectif. Les grands États membres ont tendance à privilégier le bail-out de leurs banques nationales pour éviter une prise de contrôle étrangère aux conséquences majeures pour l'avenir de l'économie d'un État membre. Non seulement les firmes étrangères prendraient le contrôle d'un champion national du secteur bancaire, mais dans certains cas, du fait des participations financières de ladite banque dans des champions nationaux des industries et services, cela pourrait entraîner d'autres prises de contrôle de firmes nationales stratégiques.

À cela s'ajoute le fait que l'application du MRU, notamment du bail-in, a pu poser d'importants problèmes dans des économies fragiles au système bancaire en difficulté, alimentant notamment des fuites de capitaux comme dans le cas de Chypre (Veron, 2016).

5.10.3 *La stratégie du pourrissement*

Il est également possible que plusieurs dirigeants économiques et politiques de pays du Nord, Allemagne en tête, voient dans la crise l'opportunité d'ouvrir plus ces économies, dont les gouvernements protégeaient des champions nationaux de la concurrence intracommunautaire, à travers des barrières techniques, des *golden shares*, des noyaux durs et autres mécanismes de défense qui ont déjà été examinés dans le cadre de l'analyse

66 *« surreal »*

de la politique industrielle. En cela, ils n'auraient pas une attitude très différente de celle du gouvernement américain lors de la crise asiatique de 1997 (Higgott, 2000 : 259). Le gouvernement allemand monnaie son aide financière en échange de l'adoption de programmes de privatisations et d'ouverture à la concurrence. Le Portugal et la Grèce ont privatisé certaines de leurs *utilities* et de leurs infrastructures de transport et de télécommunications (Chiclet, 2012 : 219 & Dugot, 2012 : 237).

En plus de la prise de contrôle de certaines entreprises ou secteurs des économies fragilisées de la zone euro, certains dirigeants peuvent juger intéressant de faire baisser les salaires et de flexibiliser la main-d'œuvre de ces pays, ce qui leur permet de les utiliser pour des activités intensives en travail peu qualifié dans une régionalisation du processus de production.

Cette crise offre de manière générale des possibilités de démantèlement des acquis sociaux dans tous les pays membres de l'UE et de rapprochement du modèle économique anglo-saxon caractérisé par plus de flexibilité du travail, moins d'aides sociales, d'allocations de chômage et de services publics gratuits. En fragilisant des États où il existait des résistances sociales et politiques importantes, notamment contre la flexibilisation du marché du travail et la réduction des pensions, on renforce le rapport de force en faveur des entreprises et on facilite l'émergence de sociétés plus inégalitaires.

Évidemment, une telle stratégie de pourrissement est très risquée sur le plan économique, social et politique, même pour les pays du nord de la zone euro, car elle est difficilement compatible avec leur modèle de croissance basée sur les exportations, qui a besoin de consommateurs solvables dans le sud de la zone euro.

5.11 LE PROBLÈME DES INJECTIONS DE LIQUIDITÉS PERMANENTES

Pour éviter des effets « boule de neige » (emballement de la dette publique suite à la hausse des taux d'intérêt la rendant incontrôlable) auprès de certains États membres en difficulté, notamment l'Italie, l'Espagne, la Grèce, le Portugal et Chypre, la BCE a renforcé ses achats d'obligations des États de l'Eurozone à travers un programme de *quantitative easing (QE)*.

Ces politiques ont permis aux États membres de la zone euro de pouvoir continuer à emprunter à des taux très bas et d'éviter une autre crise à la grecque. Certains économistes soulignent que si la BCE détient une partie importante de la dette des États membres, cela signifie que la part de la dette détenue par des opérateurs privés hors de la zone euro diminue. À l'instar du Japon qui connaît un niveau de dette publique de plus de 200 % du PIB depuis une décennie, le fait que la dette publique soit principalement détenue par des opérateurs nationaux permet d'accroître le niveau d'endettement par rapport au PIB sans danger majeur à court et à moyen terme (De Grauwe 2021).

Mais à long terme, cette politique de rachat des obligations des États membres par la BCE pose problème. Le bilan de la BCE, comme celui de nombreuses grandes banques centrales (Fed, Banque d'Angleterre, Banque du Japon) a triplé de taille entre 2008 et 2021 (voir figure 5.13 infra). Il s'est détérioré en termes de qualité d'actifs, reprenant des titres financiers dont les marchés ne veulent plus du fait d'un risque de défaut potentiel. Des oppositions au sein de certains États membres créditeurs se manifestent contre cette politique qui rend plus aisée la poursuite de l'endettement des États du sud de la zone euro, et ce, sans imposer de solutions structurelles pour équilibrer leurs finances publiques. Dans un arrêt du 5 mai 2020, la cour constitutionnelle allemande de Karlsruhe a exigé de la BCE qu'elle démontre en quoi son programme de *quantitative easing* était proportionnel aux dangers encourus par la zone euro sous peine d'interdire à la Bundesbank allemande de poursuivre ces opérations au sein de l'Eurosystème et de la BCE (2021). En juin 2021, la Commission a décidé d'attaquer la cour de Karlsruhe pour violation du droit européen (Khan & Chazan 2021). Ce bras de fer juridique révèle le flou institutionnel qui subsiste au niveau de la gouvernance de l'UEM.

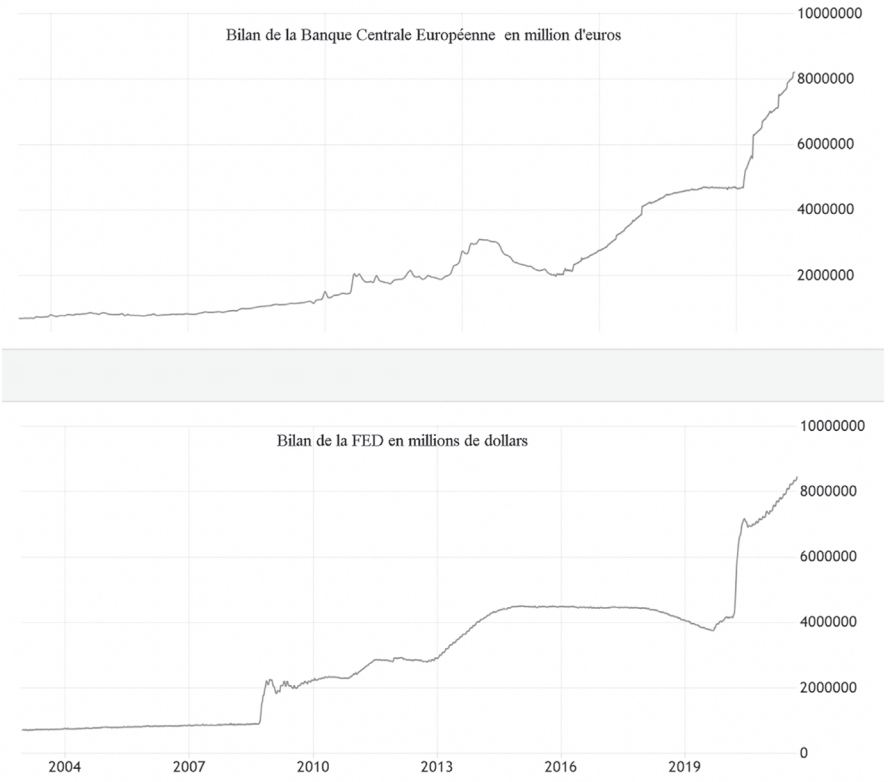


Figure 5.13 *Bilan de la FED et de la BCE 2002-2021*

Source : Trading Economics 2021

Ces injections de liquidités par les Banques Centrales auprès des opérateurs financiers privés ont généré une inflation des prix des produits financiers depuis 2008 qui engendrent des bulles spéculatives aux effets potentiellement plus dévastateurs qu'en 2008 (Defraigne, 2020). Ainsi les indices boursiers américains et européens connaissent des progressions qui sont déconnectées des fondamentaux de l'économie réelle et progressent massivement depuis l'été 2020 (voir infra figure 5.14). Si cette politique peut générer des effets richesse par le biais des fonds de pension qui peuvent relancer la consommation (Artus 2016), ces bulles peuvent donner lieu à des crises financières systémiques.

Une autre conséquence potentielle aussi grave serait la perte de crédibilité de la BCE et de l'euro comme monnaie. La détérioration du bilan de la BCE, notamment en cas de défaut souverain d'un État membre de grande taille, pourrait affecter la perception que les agents économiques ont de l'euro. Il n'existe pas d'indicateurs ou même d'analyse théorique incontestée qui permettent de prédire quelles pourraient être les effets d'une perte de confiance dans l'euro, mais il faudrait être fort téméraire pour faire l'hypothèse que le bilan d'une banque centrale peut s'agrandir et se détériorer indéfiniment sans que cela porte à conséquence.

Figure 5.14 *Indices boursiers aux États-Unis (en haut) et en Allemagne (en bas) 1998-2021*

Source : Trading Economics 2021

5.12 L'IMPACT DE LA CRISE DU COVID-19

À l'instar de la crise financière de 2008, la crise du Covid constitue un choc asymétrique qui a affecté les États membres de la zone euro de manière différenciée. Certes, tous les États membres ont subi une récession extrêmement grave, encore plus importante qu'en 2008, et tous ont vu un accroissement dramatique de leur dette publique. Mais alors que certains pays ont retrouvé, dès 2021, leur niveau de PIB de 2019, certains ne l'atteindront qu'en 2024 selon les prévisions du FMI (FMI 2021). Des analystes ont mis en avant plusieurs facteurs qui expliquent ces différences (Sapir, 2020). Ainsi, les économies de la Méditerranée ont plus été impactées par l'effondrement des activités touristiques vu le poids de celles-ci dans le PIB.

Un autre facteur est celui de la gouvernance des États, leur capacité à gérer rapidement et efficacement les mesures de lock-down et la gestion des pressions sur le système de santé. Ainsi, l'incapacité des autorités belges à effectuer des contrôles dans les aéroports et à centraliser rapidement l'information et la gestion des urgences hospitalières a été mise en avant par de nombreux spécialistes de la santé pour expliquer pourquoi les vagues de contamination ont engendré des excès de mortalité beaucoup plus importants en Belgique qu'au sein des États membres comparables en termes de PIB par habitant, de lits d'hôpitaux par habitant et de structure du logement comme le Danemark ou l'Autriche, pour se rapprocher des résultats catastrophiques de l'Italie (Euromomo, 2021 ; Peel, 2020 ; Huizen & Istace, 2020).

Les économies des États membres qui abritent d'importants secteurs informels ou socialement peu protégés (ex : Royaume-Uni) ou par une économie souterraine importante (ex : le sud de l'Italie) ont particulièrement été touchées du fait de l'absence de couverture sociale. De plus, l'incapacité de certains États comme l'Italie ou l'Espagne à s'assurer que les aides financières du gouvernement central atteignent effectivement les régions les plus défavorisées a encore aggravé cette situation. Dans des régions du sud de l'Italie, on a pu voir de réels problèmes d'approvisionnement alimentaire auprès de la population la plus pauvre (Jonhson & Dombey 2020).

On constate donc des divergences de trajectoires de croissance assez similaires avec la crise de 2008. Les pays d'Europe du nord de l'Eurozone, qui disposent d'exportations de produits et services diversifiés intensifs en technologie, ont retrouvé rapidement leur niveau d'avant crise (Allemagne, Finlande, Autriche, Pays-Bas) tandis que les deux grandes économies du sud, l'Italie et l'Espagne, ne s'attendent pas à retrouver leur rythme de croissance antérieur à la crise avant 2024. La situation diffère cependant pour l'Europe de l'Est et le Portugal qui s'en sortent mieux alors que la Belgique et l'Autriche réalisent une performance médiocre pour des économies du centre économique de l'UE. Le cas irlandais est particulier du fait de son régime fiscal[67].

Cette situation signifie que les trajectoires en termes de dettes publiques sont à nouveau très divergentes à l'instar de 2009-2011, juste avant la crise de l'Euro. Les États membres méditerranéens de la zone euro (Italie, Espagne, Portugal, Grèce et Chypre), mais également la Belgique et la France n'ont pas réussi à combler leur endettement public des années 2008-2010 au cours des années 2010. Ils entament la crise du covid avec un taux d'endettement public record.

Dans les économies des pays développés, les aides publiques fournies aux particuliers et aux entreprises ont permis d'éviter une crise de liquidité catastrophique pendant la période du *lockdown,* mais ont engendré des déficits publics encore plus importants qu'en 2008 pour bon nombre d'entre elles. La générosité de l'État vis-à-vis d'entreprises a donné lieu à de nombreux abus. On a constaté des détournements d'argent public et des sauvetages d'entreprises qui auraient dû se retrouver en faillite sans la manne généreuse parfois peu regardante de l'État[68]. À la fin de 2022, le niveau d'endettement de plusieurs États membres de la zone euro sera comparable à celui de la Grèce en 2011 (voir figure 5.14. infra).

Les rachats systématiques des obligations d'État par la Banque Centrale Européenne (et les autres grandes banques centrales comme la Fed, la Banque d'Angleterre ou celle du Japon) et autres injections de liquidités ont maintenu les taux d'intérêt bas et facilité les emprunts des États. Certains États membres ont rapidement vu leurs économies se rétablir grâce à leurs exportations de biens et services différenciés dont les prix continuèrent à grimper dans les années 2020, mais certaines économies plus périphériques de la zone euro, fortement affectée par la baisse du tourisme et la chute des prix de certains produits agricoles et par des facteurs structurels limitant leur possibilité de croissance, n'ont pas réussi à rétablir leurs finances publiques. Suite à la

67 voir la section sur le Tigre Celtique chapitre 11.

68 Il y aura proportionnellement moins de faillites dans l'Eurozone en 2020 qu'en 2008 alors que l'impact en termes de contraction du PIB est plus important.

crise du covid-19, ces États connaissent en 2021 des niveaux d'endettement publics jamais observés depuis la Deuxième Guerre mondiale.

La zone euro devrait donc connaître de nouvelles tensions internes, les gouvernements des pays du nord de la zone craignant de renflouer les finances publiques des pays du sud de la zone euro.

La situation de l'Italie est particulièrement préoccupante comme en témoigne une série d'indicateurs catastrophiques : croissance négative au cours des années 2010 ; PIB par habitant plus élevé en 2000 qu'en 2019 ; dette publique dépassant les 150 % du PIB en 2020 et pouvant dépasser, selon certaines estimations, les 180 % en 2022 ; stagnation de la productivité depuis un quart de siècle et un vieillissement rapide de la population (Eurostat 2021).

Si les facteurs structurels responsables de cette stagnation économique[69] ne sont pas corrigés, cette situation macroéconomique pose la question d'un défaut souverain à moyen ou long terme de l'Italie, surtout en cas de hausse des taux d'intérêt. Mais alors que la dette publique de la Grèce ne dépassait pas les 4 % de l'Eurozone en 2011, celle de l'Italie atteint plus de 25 %, et on arrive à 35 % si l'on ajoute celle de l'Espagne, la plus fortement touchée par la crise du covid en 2020. Au regard des projections, cette dette a de fortes chances de s'aggraver jusqu'en 2022 (Eurostat 2021). Il sera donc quasi impossible d'organiser un bail out comparable à ce qui a pu être fait pour la Grèce après 2011.

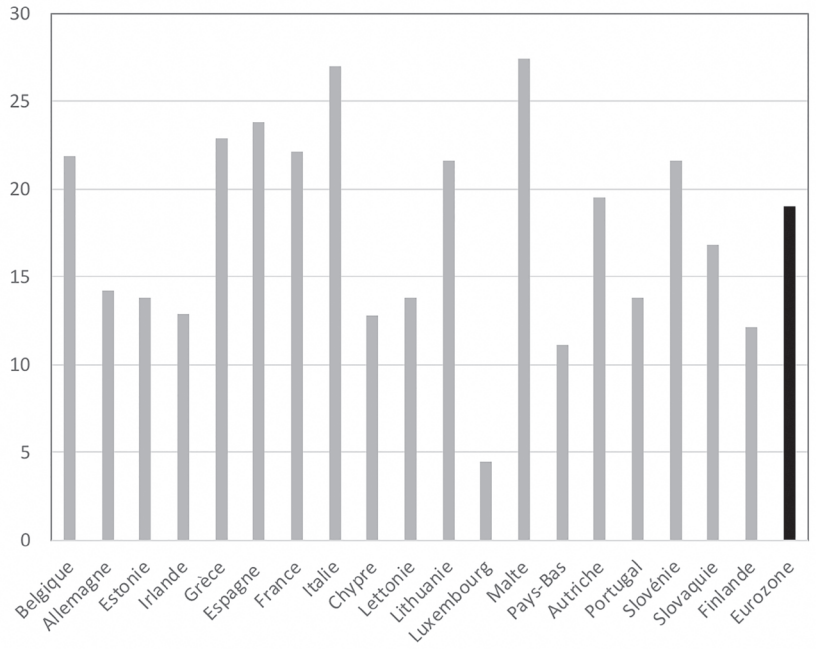


Figure 5.15 *Prévisions du déficit public cumulé entre 2020 et 2022 en % du PIB*

Source : Eurostat, 2021

69 On pense notamment à la faiblesse structurelle de l'Etat et sa criminalisation, à l'importance de l'économie souterraine et informelle, aux spécialisations économiques de l'économie italienne dans des secteurs peu porteurs sur le plan technologique, à sa démographie déclinante, à la fuite des cerveaux et au déclin des universités et centres de recherches italiens.

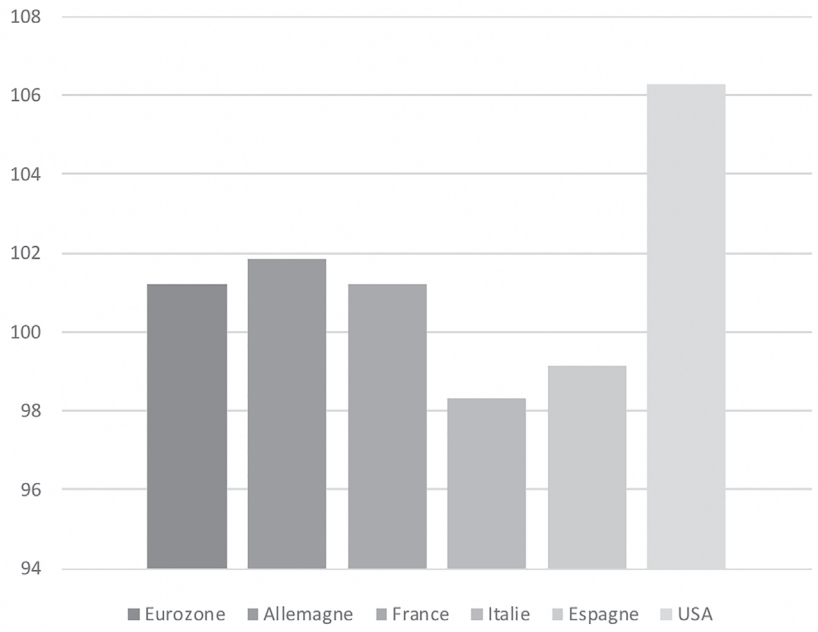


Figure 5.16 *Prévisions de croissance du PIB du FMI au printemps 2021 (PIB en 2019=100)*

Source : FMI, Global Economic Outlook, 2021

5.13 QUELLES VOIES POSSIBLES POUR L'UEM

5.13.1 *La rigueur budgétaire et la transposition du modèle allemand à l'ensemble de l'eurozone*

Depuis l'irruption de la crise de 2008, le projet de transposer le modèle socio-économique allemand à l'ensemble de la zone euro est discuté dans les pays du sud de la zone euro et recommandé par certaines figures politiques allemandes. Ainsi, Axel Weber déclare sans ambage : « les pays ont la capacité de changer les conditions économiques pour attirer certaines industries en modifiant les structures de leur économie, en améliorant leur productivité, en encourageant la recherche et l'innovation, etc. L'Allemagne a pris ce chemin et constitue le modèle à suivre pour les autres. Il n'y a pas d'alternative à la voie qu'a prise l'Allemagne » (Marsh, 2010 : 252). Face à la concurrence des pays émergents, l'idée est de développer un secteur industriel de haute technologie de qualité que les économies émergentes ne peuvent développer du fait de leur plus faible capacité en R&D et en capital humain. La compétitivité est assurée non seulement par l'avance technologique, mais aussi par la maîtrise des salaires (dont la croissance reste inférieure aux gains de productivité) et une main-d'œuvre très flexible. On retrouve les lignes directrices de la Stratégie de Lisbonne et d'Europe 2020. Cette solution semble toutefois irréaliste, même à moyen terme.

D'abord, l'analyse des balances commerciales des pays du nord de la zone euro montre que ces pays doivent une grande partie de leur surplus commercial au fait que les pays du sud de la zone euro ne disposent pas de cette technologie avancée. Si les pays du sud de la zone euro devenaient aussi compétitifs et réduisaient la part de la consommation intérieure dans le PIB comme l'Allemagne l'a fait au début des années 2000, automatiquement les exportations allemandes devraient se réduire de manière très substantielle. De plus, un gain de

compétitivité de la zone sud de l'Euro pourrait en théorie générer un fort accroissement des exportations vers des destinations extracommunautaires, ce qui provoquerait des réactions protectionnistes des partenaires commerciaux de l'UE. Dans un contexte de ralentissement de la croissance de l'économie mondiale depuis 2008, renforcé par la crise du covid de 2020, de blocage des négociations multilatérales sur la libéralisation commerciale et d'une certaine reprise de mesures protectionnistes à travers le monde, il semble difficile d'envisager que le reste du monde soit prêt à absorber ce surplus commercial de l'UE.

Ensuite, ces pays de la périphérie de la zone euro subissant les effets d'une contraction économique sans précédent depuis les années 1930, on voit mal comment ils pourraient acquérir les capacités d'innovation technologique et les spécificités du système d'éducation allemand ou finlandais qui expliquent la différenciation des produits industriels exportés par les États membres du nord de la zone euro. En poursuivant depuis 2009 des politiques d'austérité draconiennes, les pays périphériques de la zone euro ont réalisé des coupures sévères dans l'éducation (embargo sur le recrutement et baisse de salaires des enseignants et chercheurs). Cela a engendré des phénomènes de fuite des cerveaux et l'affaiblissement de la formation du capital humain de ces pays qui consacraient déjà une partie beaucoup plus faible de leur PIB à la recherche. On voit donc mal comment les seules politiques d'austérité et de flexibilité de la main-d'œuvre pourraient permettre à ces pays périphériques de développer des entreprises capables d'offrir une production qui se différencie de celle de pays émergents.

5.13.2 *La fédéralisation de la zone euro*

Est-ce que la zone euro pourrait se fédéraliser et ainsi permettre les transferts financiers nécessaires pour contrer les chocs asymétriques qui frappent les petites économies, une politique budgétaire coordonnée et un policy-mix adéquat ? Cette solution cohérente d'un point de vue théorique et historique (les unions monétaires sans union politique n'ont pas été pérennes dans le passé) est préconisée par des économistes comme Michel Aglietta, Paul De Grauwe et Patrick Artus (Aglietta, 2013 ; De Grauwe, 2020 ; Cottarelli, 2021 & Artus, 2012).

On peut être sceptique quant à la faisabilité politique à moyen terme d'une telle option au regard de la montée en puissance de courants souverainistes eurosceptiques dans la plupart des pays de la zone euro depuis 2008 dont les partis se renforcent dans certains grands États de l'Eurozone tels l'Allemagne, la France, l'Espagne ou l'Italie (Politico, 2021).

Certains économistes euro-optimistes mettent en avant le plan de relance et la possibilité pour l'UE d'emprunter sur les marchés internationaux comme le début d'une fédéralisation européenne de la politique fiscale. Mais ces mêmes économistes admettent que ces montants restent fort limités et que les transferts financiers intra-européens restent insuffisants pour contrer le choc asymétrique de la crise dans les pays les plus touchés (De Grauwe, 2021).

Suite au Conseil européen du 17-20 juillet 2020, l'UE a annoncé un plan de relance de 1824 milliards d'euros (2152 milliards $), mais seuls les 750 milliards d'euro du fonds de relance NextGenerationEU sont de nouvelles ressources. Elles seront empruntées par la Commission sur les marchés internationaux (Conseil européen, 2021). Cela représente 5,6 % du PIB de l'UE en 2020 alors que le budget européen est resté bloqué à environ 1 % du PIB depuis deux décennies, soit une progression indéniable. Mais par comparaison, l'administration Biden a lancé à l'été 2021 un plan de 6000 milliards de dollars (Tankerkey, 2021). Il est difficile d'estimer à ce stade ce que le plan de relance Biden arrivera à dégager comme nouvelles ressources financières suite au rabotage du Congrès. Ce qu'on peut néanmoins observer depuis le début de la crise du covid, c'est que les États-Unis, la Chine et/ou le Japon recourent au *deficit spending* pour retrouver un meilleur niveau de croissance de manière plus importante que l'UE. Comme le souligne De Grauwe, l'activisme fiscal de l'UE depuis la crise de 2020 est plus faible que celui des autres grandes économies (De Grauwe, 2021). Cette réticence de

l'UE à pratiquer des politiques contracycliques s'explique en partie par cette incapacité d'imposer d'importants transferts financiers des pays de la zone euro qui disposent de finances publiques stables vers les pays connaissant des déficits durables à chaque crise.

De manière plus fondamentale et profonde, les processus d'intégration politique et de fédéralisation se sont toujours réalisés par la force, qu'il s'agisse de la Guerre de Sécession américaine, des guerres autour de l'unification allemande (contre l'Autriche et la Bavière, puis contre la France) ou italienne. La grande bourgeoisie terrienne du sud des États-Unis n'a pas accepté pacifiquement la domination de la bourgeoisie industrielle du nord-est, il a fallu une guerre sanglante de quatre ans pour qu'elle capitule et subisse un déclin dont elle ne s'est pas remise. Une des raisons des blocages de l'intégration européenne reste la politique des champions nationaux, qui provient du lien privilégié entre les dirigeants économiques et leur appareil d'État national. Les hauts fonctionnaires et dirigeants politiques l'ont utilisée pour protéger et soutenir les firmes nationales dans la concurrence internationale. Un État fédéral européen au niveau des 27 ou de l'Eurozone signifierait un effondrement d'une grande partie des barrières techniques qui protègent encore aujourd'hui les grandes firmes italiennes ou espagnoles de leurs concurrentes allemandes ou françaises. La crise de 2008 et de 2020 ont accéléré le phénomène de déclin de la plus grande partie des champions nationaux des petits États de la périphérie, de l'Espagne et de l'Italie. Cependant, une vague de fusions massive entre les grandes firmes allemandes, françaises ou italiennes reste encore peu probable malgré la position plus favorable de l'Allemagne. Il est en effet difficile d'imaginer que les élites économiques et politiques nationales des trois plus grands États membres s'accordent sur un compromis qui leur ferait abandonner la protection de l'État national au profit d'un État fédéral européen. Pour certains, le développement de puissances émergentes telles que la Chine et l'Inde, le déclin démographique et économique relatif de l'Europe et le déplacement du centre de l'économie mondiale vers le Pacifique sont autant de facteurs susceptibles de convaincre de la nécessité d'un renforcement de l'intégration de la politique européenne. Jusqu'ici cependant, ce qu'on observe sur le plan politique, économique et militaire, ce sont des changements qui semblent plutôt indiquer un rapprochement entre une Europe qui reste dispersée et les États-Unis, comme en témoigne l'accord commercial États-Unis-UE de juin 2021.

5.13.3 *L'éclatement*

Les fortes instabilités de 2010-2011, qui ont ébranlé l'euro jusqu'à la création du MSE et jusqu'à l'intervention illimitée de la BCE pour soutenir l'UEM (le « *whatever it takes* » de Mario Draghi), ont montré qu'on ne pouvait écarter ce scénario. Effectivement, si les pays périphériques de l'Eurozone continuent de s'enfoncer dans cette crise catastrophique, cela renforcera les tensions centrifuges au sein de l'UEM. De nouvelles dévaluations internes seraient politiquement difficiles à faire accepter à la population dans un cadre étatique à l'autoritarisme limité. Ces États pourraient évoluer vers des restrictions démocratiques de plus en plus manifestes pour imposer plus d'austérité et de nouvelles dévaluations internes, mais de telles pratiques antidémocratiques poseraient problème pour leur maintien dans l'UE. Il est probable que leurs gouvernements seront tentés de retrouver leur autonomie en matière de politique de change pour procéder à une dévaluation externe. Pour les maintenir dans l'euro, il sera alors nécessaire de procéder à de nouveaux transferts financiers des États du nord de la zone euro vers ceux du Sud. De tels transferts se révèleront de plus en plus problématiques sur le plan politique si la crise se prolonge dans la zone euro.

Toutefois, malgré une rhétorique très dure, le gouvernement allemand a accepté, au cours de la crise de 2008 comme celle de 2020, de procéder à des transferts financiers vers les États déficitaires de l'Eurozone et à une modification du rôle traditionnel de la BCE (notamment l'achat des bons d'État de pays périphériques de la zone euro), ce que beaucoup auraient considéré impensable en 2008 (Sinn, 2014). De manière très pragmatique, les dirigeants politiques et économiques allemands font des analyses coûts-bénéfices du maintien de

la zone euro. Un éclatement de l'Eurozone signifierait une très forte appréciation de la devise de l'Allemagne (certains l'estiment à 30 % ou plus) (Aglietta, 2012 : 86) par rapport à celles des pays du sud de la zone euro et donc une perte de compétitivité dans cette région. Elles pourraient également entraîner des conséquences graves pour le système bancaire allemand. Ces facteurs sont à la base de la résilience de l'euro depuis 2008.

5.13.4 *La périphérisation accrue du sud et de l'est de la zone euro*

C'est un scénario malheureusement plausible. Les politiques d'austérité peuvent engendrer des changements structurels et des *path dependencies* qui donneraient aux pays de la périphérie de la zone euro de nombreuses caractéristiques d'États ou d'économies comparables à certains PVD à niveau intermédiaire.

Les coupures prolongées dans les budgets de l'éducation risquent de fragiliser durablement le capital humain de cette région comme cela a pu être observé dans des pays émergents d'Amérique latine et d'Europe de l'Est frappés par la crise de la dette et par des plans d'ajustement structurels dans les années 1980-1990.

On a aussi pu observer, au Mexique ou en Europe orientale, comment des baisses prolongées des salaires des fonctionnaires pouvaient renforcer la corruption (Berend, 2009 & Dawson, 2006). La baisse des transferts sociaux a fait croître les inégalités et la pauvreté (Berend, 2009 ; Lustig, 1992 & Dawson, 2006). L'affaiblissement de l'État et la montée de la misère ont renforcé les organisations mafieuses. Lorsque ces dernières s'enracinent dans la société et l'appareil d'État, elles ne disparaissent plus même lorsque la conjoncture économique s'améliore. C'est ce que le Mexique a montré avec des guerres de gangs criminels qui sont responsables de dizaines de milliers de morts, des zones de non-droit comme Ciudad Juárez et des dizaines d'assassinats rien que lors de la campagne électorale de 2021 (Dawson, 2006 ; Boyer, 2012 & Agren, 2021). Cependant malgré ces très graves problèmes, le Mexique est membre de l'ALENA qui est la destination de 90 % de ses exportations. Une partie importante de la main-d'œuvre mexicaine, très flexible, travaille pour les filiales de multinationales y ayant localisé des activités intensives en travail dans le cadre de la régionalisation de leur processus de production pour servir le marché nord-américain (Haber, 2011 ; Selee, 2018). Certains États périphériques de la zone euro et de l'UE27 pourraient connaître une évolution partageant certaines de ces caractéristiques avec une moindre intensité.

La Grèce a subi effectivement une situation très comparable à celle que les PVD ont connu pendant la crise de la dette des années 1980. Elle a vendu ses *utilities* et ses infrastructures de transport. La télévision d'État a été fermée brutalement en juin 2013, sans aucune annonce préalable du gouvernement. Pour la seule année 2011, le nombre de suicides a grimpé de 25 % et la consommation d'héroïne de 20 % (Chiclet, 2012).

Les indicateurs statistiques disponibles sur la corruption et la criminalité ne permettent pas de dégager une tendance claire d'accélération de la corruption et de la criminalité dans les États périphériques de la zone euro au cours de la période 2008-2019 (Transparency International, 2021 ; Eurostat, 2021). En ce qui concerne l'évolution du capital humain, les pays du sud et de l'Est (hormis l'Estonie) de la zone euro connaissent des détériorations significatives des principaux indicateurs du Programme for International Student Assessment (PISA) de l'OCDE entre 2009 et 2018 qui les éloignent davantage de la majorité des États membres les plus développés (European Commission, 2018).

Tableau 5.6 *Les plans d'austérité et les ajustements en Irlande et en Grèce (jusqu'en 2012)*

Grèce
Recul de l'âge de la pension
Baisse de 7 % en 2011 et gel des pensions jusqu'en 2015
Baisse des salaires dans la fonction publique
Augmentation du temps de travail dans la fonction publique de 37,5 à 40 heures
Suppression de 150 000 emplois dans la fonction publique
Temps partiel flexible dans la fonction publique
Réduction des dépenses de santé de 2,12 milliards d'euros entre 2011 et 2015
Limitation des dépenses de santé à maximum 6 % du PIB
Réduction des allocations sociales de 5,15 milliards d'euros entre 2011 et 2015
Accroissement des impôts de 6,54 milliards d'euros entre 2011 et 2015
Réduction ou suppression des primes par heure supplémentaire
Baisse du salaire minimum de 22 % à 560 euros bruts par mois
Suppression des 13e et 14e mois de salaire
Augmentation de la TVA de 4 % (de 19 à 23 %)
Possibilité des entreprises de sortir des conventions collectives sectorielles
Privatisation de services publics pour un montant de 15 milliards d'euros d'ici à 2015
Irlande
Baisse du salaire minimum de 12 %
Baisse du seuil minimum d'imposition
Recul de l'âge de la retraite à 66 ans en 2014
Réduction des pensions (4 % dans la fonction publique)
Réduction des dépenses de protection sociale et des pensions dans la fonction publique de 2,1 milliards d'euros
Politique de *early exit* des chômeurs à travers des réductions des dépenses d'allocation de chômage de 0,75 milliard d'euros en 2011
Politique de surveillance des chômeurs avec rapports réguliers sur leurs activités
Réduction du nombre de fonctionnaires publics
Baisse des salaires de fonctionnaires de 5 % à 15 %
Taxe sur la consommation d'eau
Augmentation de la TVA
Remise en question du salaire minimum au sein des conventions collectives sectorielles

Source : Commission européenne, Images Économiques du Monde, 2011-2012-2013

5.14 LE RÔLE INTERNATIONAL DE L'EURO

Comme cela a déjà été mentionné, il n'existe pas de politique de change interventionniste par la BCE et le Conseil, on la qualifie de « *benign neglect* ». Ce sont donc les opérateurs des marchés des changes qui déterminent la valeur de l'euro en fonction de leur anticipation des fondamentaux de l'Eurozone et des autres grandes économies.

L'euro s'est imposé comme deuxième monnaie de réserve après le dollar, mais reste loin de pouvoir détrôner la monnaie américaine. Aujourd'hui, bien que le PIB de la zone euro tourne autour des 80 % de celui des États-Unis et que sa part dans le commerce mondial soit proche de ce niveau, l'euro n'est encore qu'une monnaie de diversification et non une alternative au dollar (Bénassy Quéré, 2010 : 98).

L'euro est passé d'un cinquième à un quart des réserves mondiales de change entre 1999 et 2011 au détriment du dollar qui reste au-delà des 60 % (ECB, 2012 : 13). Consécutivement à la crise de l'Euro, il est ensuite retombé à un niveau entre 20 % et 22 % qui reste stable depuis 2015 (Arslanalp & Simpson-Bell, 2021). Ce faible rôle de l'euro, comparé au poids économique et commercial de la zone euro par rapport aux États-Unis, s'explique par plusieurs facteurs. Premièrement, il existe des coûts liés au changement de monnaie dans les réseaux commerciaux internationaux qui expliquent une forte résilience de la position hégémonique mondiale d'une monnaie. Ce n'est que plusieurs décennies après le relatif déclin commercial de la Grande-Bretagne que le dollar a supplanté la livre sterling comme monnaie mondiale de réserve et d'échange. En 1947, du fait du Commonwealth, 87 % des réserves de devises mondiales sont encore des livres sterling malgré l'hégémonie économique et commerciale américaine. Il faudra attendre le milieu des années 50 pour que le dollar supplante la monnaie britannique (Schenk, 2010 : 30).

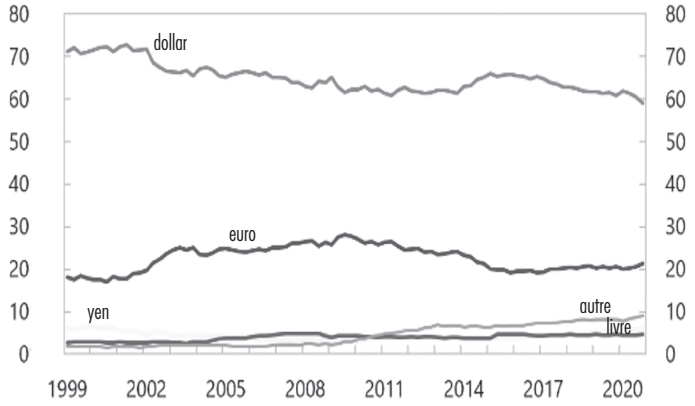


Figure 5.17 *Part des principales monnaies dans les réserves de change 1999-2020*

Source : Arslanalp & Simpson-Bell 2021, FMI, 2021

Pour qu'une monnaie puisse rivaliser avec le dollar, il faudrait que son économie puisse offrir une très grande quantité de produits financiers très variés et très liquides. Sur ce point, les marchés obligataires et les bourses de valeurs américaines sont sans rivaux. Le seul centre financier européen comparable à New York est la *City* de Londres qui n'est pas dans la zone euro. Les centres de Paris et Francfort sont derrières et moins internationaux. Sur le plan financier, la taille des États-Unis est 70 % plus grande que celle de la zone euro (De

Grauwe, 2012 : 239). De plus, la zone euro est encore loin d'être intégrée sur le plan des services financiers. Euronext, le système de bourses franco-belgo-néerlando-portugaises a refusé les fusions proposées par Deutsche Börse au cours des années 2000. De plus, Eichengreen a mis en évidence la capacité du pouvoir politique (État fédéral et Fed) à intervenir rapidement pour garantir une stabilité des marchés financiers américains en cas de crise (Eichengreen, 2011). De ce fait, la politique monétariste ultra-orthodoxe de la BCE et l'architecture incomplète de l'UEM ne permettent pas de donner des signaux aussi clairs aux marchés et de répondre aussi rapidement que les États-Unis en cas de crise systémique.

À ces facteurs, il faut certainement ajouter le rôle de la puissance militaire et de la centralisation politique, car la confiance que des marchés financiers accordent à la monnaie d'un État dépend finalement des moyens de coercition ou de persuasion politique dont cet État dispose sur le reste du monde et sur sa propre population pour s'assurer de revenus capables d'honorer ses engagements monétaires. Là encore, la construction incomplète de l'UEM ne permet pas à l'euro de rivaliser avec le dollar. Il n'existe même pas de représentation de l'eurozone au FMI (les trois grands États membres ont leur propre représentation et ses plus petits membres sont dispersés dans différentes constituantes). L'hégémonie du dollar ne semble pas menacée à moyen terme et, si elle devait l'être, ce ne serait vraisemblablement pas par l'euro, mais plus probablement par le RMB chinois à condition que l'économie chinoise ouvre ses centres financiers et poursuive la progressive internationalisation de sa monnaie (Subramanian, 2011).

ANNEXE 1
Le pacte budgétaire, le 6-pack, two-pack et règle d'or

Commission européenne MEMO

Bruxelles, le 10.04.13

La gouvernance économique de l'UE en clair

Les leçons tirées de la crise économique et financière récente ainsi que de la crise de la dette souveraine ont conduit à des réformes successives des règles de l'UE, et notamment à l'adoption de nouveaux systèmes de surveillance des politiques économiques et budgétaires et d'un nouveau calendrier budgétaire.

Ces nouvelles règles (adoptées dans le cadre du « six-pack », du « two-pack » et du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance) sont ancrées dans le calendrier décisionnel de l'UE, baptisé « semestre européen ». Ce système intégré offre l'assurance de règles plus claires, d'une meilleure coordination des politiques nationales tout au long de l'année, d'un suivi régulier et de sanctions plus rapides en cas de manquement aux règles ; il aide ainsi les États membres à tenir leurs engagements en matière de finances publiques et de réformes, tout en renforçant la solidité de l'Union économique et monétaire dans son ensemble.

Les principales caractéristiques de ce nouveau système sont les suivantes.

Un exercice plus responsable de la fonction budgétaire

Le pacte de stabilité et de croissance a été instauré en même temps que la monnaie unique afin de garantir des finances publiques saines. Toutefois, la manière dont il était mis en œuvre avant la crise n'a pas empêché l'apparition de sérieux déséquilibres budgétaires dans certains États membres.

Il a donc été réformé dans le cadre du « six-pack » (entré en vigueur en décembre 2011), et du « two-pack » (entré en vigueur en mai 2013), qui ont apporté des modifications importantes aux règles et à la manière de les faire respecter. Ses dispositions ont par ailleurs été renforcées par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (entré en vigueur en janvier 2013 dans les 25 pays qui l'ont signé).

Une amélioration des règles

– ***Maintien des limites de déficit et de dette :*** *les limites de 3 % du PIB pour le déficit et de 60 % du PIB pour la dette sont inscrites dans le pacte de stabilité et de croissance et consacrées par le traité. Elles restent valables.*

– ***Une attention accrue portée à la dette :*** *dans le cadre des nouvelles règles, la limite de 60 % du PIB prévue pour la dette sera effectivement appliquée, ce qui n'était pas le cas avant la réforme du « six-pack ». La règle sera enfreinte si un État membre présentant une dette supérieure à 60 % du PIB ne réduit pas cet excédent d'au moins 5 % par an en moyenne sur trois ans.*

– ***Une nouvelle limite pour les dépenses :*** *dans le cadre des nouvelles règles, la croissance des dépenses publiques ne peut pas être plus rapide que la croissance potentielle du PIB à moyen terme, à moins d'être compensée par une augmentation équivalente des recettes.*

– ***L'importance de la position budgétaire sous-jacente :*** *le pacte de stabilité et de croissance met plus l'accent que par le passé sur le redressement des finances publiques en termes structurels, c'est-à-dire en tenant compte des conséquences d'un ralentissement économique ou de mesures ponctuelles sur le déficit. Le pacte tient compte des différences entre États membres ; ceux-ci définissent leurs propres objectifs budgétaires à moyen terme et les actualisent au moins tous les trois ans de manière à améliorer leur solde structurel d'au moins 0,5 % du PIB par an. Les États membres très endettés (à plus de 60 %) doivent fournir un effort plus important. Une marge de sécurité est ainsi créée pour éviter que le déficit ne passe la barre des 3 %.*

– ***Un pacte budgétaire pour 25 États membres :*** *le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance veut qu'à partir de janvier 2014, les objectifs budgétaires à moyen terme soient inscrits dans la législation nationale et les déficits structurels limités à 0,5 % du PIB (jusqu'à 1 % dans des circonstances exceptionnelles). C'est ce que l'on appelle le pacte budgétaire. Ce traité prévoit aussi le déclenchement de mécanismes de correction automatique en cas de franchissement de la limite de déficit structurel ; les États membres seraient alors tenus d'indiquer dans leur législation nationale quand et comment ils comptent rectifier le tir dans le cadre des budgets à venir.*

– ***Flexibilité en période de crise :*** *étant axé sur la position budgétaire sous-jacente à moyen terme, le pacte de stabilité et de croissance peut être appliqué de manière souple en cas de crise. Si la croissance se détériore de manière imprévue, les États membres dont le déficit public dépasse 3 % du PIB peuvent bénéficier d'un délai supplémentaire pour le combler, dans la mesure où ils ont consenti l'effort structurel nécessaire. Cela a été le cas, en 2012, de l'Espagne, du Portugal et de la Grèce.*

Mieux faire respecter les règles

– ***Une meilleure prévention :*** *les États membres sont jugés sur le respect de leurs objectifs à moyen terme. Leurs progrès sont évalués chaque année au mois d'avril, au moment où ils présentent leur plan budgétaire triennal ou leur programme de stabilité ou de convergence (selon qu'ils font partie ou non de la zone euro). Ces plans et programmes sont publiés et examinés par la Commission et le Conseil dans les trois mois. Le Conseil peut adopter un avis ou inviter l'État membre à modifier son programme.*

– ***Alerte précoce :*** *en cas d'« écart important » par rapport aux objectifs à moyen terme, la Commission adresse à l'État membre un avertissement qui doit être entériné par le Conseil et peut être rendu public. La situation de l'État membre fait ensuite l'objet d'un suivi tout au long de l'année ; si elle n'est pas redressée, la Commission peut proposer la constitution (uniquement dans la zone euro) d'un dépôt porteur d'intérêt correspondant à 0,2 % du PIB, qui doit être approuvée par le Conseil. Ce dépôt peut être restitué à l'État membre si l'écart constaté est corrigé.*

– ***Procédure concernant les déficits excessifs (PDE) :*** *les États membres qui dépassent la limite fixée pour le déficit ou la dette font l'objet d'une procédure pour déficit excessif ; ils sont alors soumis à une surveillance accrue et se voient impartir un délai pour corriger leur déficit. La Commission s'assure du respect des engagements pris tout au long de l'année, et plus particulièrement au printemps et à l'automne, lorsqu'elle publie ses prévisions économiques.*

– ***Des sanctions plus rapides :*** *pour les États membres faisant l'objet d'une procédure de déficit excessif, les pénalités financières sont infligées plus tôt et peuvent être augmentées progressivement. L'absence de réduction du déficit peut entraîner une amende de 0,2 % du PIB. Cette amende est considérée comme approuvée par le Conseil dès lors qu'elle n'est pas contestée par une majorité qualifiée d'États membres (c'est ce que l'on appelle le vote à la majorité qualifiée inversée). Les pénalités financières peuvent aller jusqu'à 0,5 % du PIB si une fraude est détectée dans les statistiques, et les sanctions peuvent aussi inclure une suspension des engagements du Fonds de cohésion. Parallèlement, les 25 États membres qui ont signé le TSCG peuvent se voir infliger une amende égale à 0,1 % du PIB s'ils n'ont pas correctement intégré le pacte budgétaire à leur droit national.*

– ***Un nouveau système de vote :*** *les décisions de sanction prévues par la procédure concernant les déficits excessifs sont prises à la majorité qualifiée inversée, ce qui signifie qu'une amende est considérée comme approuvée par le Conseil dès lors qu'elle n'est pas contestée par une majorité qualifiée d'États membres. Cette possibilité n'existait pas avant l'entrée en vigueur de la réforme du « six-pack ». En outre, les 25 États membres signataires du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance ont accepté de voter à la majorité qualifiée inversée à un stade plus précoce encore de la procédure, par exemple pour décider si un État membre doit être soumis à la procédure de déficit excessif.*

Une surveillance renforcée dans la zone euro

La crise a montré que les difficultés rencontrées par un État membre de la zone euro pouvaient avoir des effets de contagion importants dans les pays voisins. Il est donc justifié de prévoir une surveillance accrue pour contenir les problèmes avant qu'ils ne deviennent systémiques.

Le « two-pack » permet de renforcer progressivement la surveillance pour les États membres de la zone euro qui présentent un niveau élevé de déficit ou de dette ou qui connaissent des difficultés en termes de stabilité financière. Il doit entrer en vigueur le 30 mai 2013.

– ***États membres ne faisant pas l'objet d'une procédure de déficit excessif :*** *la surveillance est étendue au plan budgétaire triennal que les États membres soumettent chaque année en avril et au projet de budget qu'ils présentent en octobre pour l'année suivante ; si ces textes ne posent aucune difficulté au niveau de l'UE, cette surveillance reste limitée.*

– ***États membres faisant l'objet d'une procédure de déficit excessif :*** *ces États membres sont soumis à une surveillance accrue. Ils doivent non seulement assainir leur budget, mais également souscrire à un « programme de partenariat économique » détaillant les réformes structurelles qu'ils entendent appliquer pour améliorer la compétitivité et stimuler la croissance. Cette idée, qui a vu le jour dans le cadre du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, est désormais inscrite dans le droit de l'Union.*

– ***États membres confrontés à des difficultés financières ou faisant l'objet d'un programme d'assistance à titre de précaution dans le cadre du mécanisme européen de stabilité :*** *ces États membres sont placés sous « surveillance renforcée », ce qui signifie qu'ils sont régulièrement soumis à des missions d'inspection par la Commission et doivent fournir des informations supplémentaires sur leur secteur financier.*

– ***Programmes d'assistance financière :*** *les États membres dont les difficultés pourraient entraîner des « effets défavorables significatifs » sur le reste de la zone euro peuvent être invités à élaborer des programmes d'ajustement macroéconomique complets. Cette décision est prise par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission. Ces programmes sont subordonnés à des missions d'inspection trimestrielles et au respect de conditions strictes en cas d'aide financière.*

– ***Surveillance postprogramme :*** *après exécution des programmes, les États membres continueront de faire l'objet d'une surveillance tant qu'il restera un encours de 75 % sur toute forme d'assistance financière.*

Extension de la surveillance aux politiques économiques

Avant la crise, la coordination des politiques économiques était principalement volontaire. Les États membres présentaient chaque année un programme national de réforme indiquant les réformes économiques qu'ils entendaient engager l'année suivante, mais il n'existait pas de dispositif contraignant permettant de détecter et de corriger l'apparition de déséquilibres au sein des économies nationales.

Le semestre européen et les réformes du « six-pack » ont instauré un système de surveillance des politiques économiques qui constitue le pendant de la surveillance budgétaire exercée au titre du pacte de stabilité et de croissance. C'est ce que l'on appelle la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques.

– ***Une meilleure prévention :*** *tous les États membres continuent de présenter des programmes nationaux de réforme, ce qu'ils font chaque année au mois d'avril. Ces programmes sont publiés par la Commission et examinés afin de vérifier que toute réforme envisagée est bien conforme aux priorités de l'UE en matière de croissance et d'emploi, et notamment à la stratégie Europe 2020 pour une croissance de long terme.*

– ***Alerte précoce :*** *la situation des États membres est analysée à l'aide d'un tableau de bord de 11 indicateurs, qui permet de mesurer l'évolution de leur économie dans le temps et d'identifier d'éventuels déséquilibres. La Commission publie les résultats de cette analyse chaque année en novembre dans son rapport sur le mécanisme d'alerte. Elle y recense les États membres susceptibles de connaître des déséquilibres et pour lesquels elle a décidé de procéder à un bilan approfondi.*

– ***Bilans approfondis :*** *la Commission procède à un bilan approfondi de la situation des États membres recensés dans le rapport établi aux fins du mécanisme d'alerte comme courant un risque de déséquilibre. Ce bilan approfondi, publié au printemps, confirme ou infirme l'existence de déséquilibres et indique s'ils sont excessifs ou non. Les États membres ayant fait l'objet d'un bilan approfondi sont invités à en tenir compte dans leur programme national de réforme et dans leur programme de stabilité ou de convergence. Les résultats de ces bilans alimentent les conseils en matière de politique économique que la Commission adresse à chaque État membre dans ses recommandations par pays à la fin du mois de mai.*

– ***Procédure concernant les déséquilibres excessifs :*** *si la Commission estime qu'il existe des déséquilibres excessifs dans un État membre, elle lui recommande d'élaborer un plan de mesures correctives et de se fixer des délais pour les mesures nouvelles. Cette recommandation est adoptée par le Conseil. La Commission s'assure tout au long de l'année que l'État membre procède effectivement à la correction des déséquilibres constatés.*

– ***Amendes pour les États membres de la zone euro :*** *si la Commission juge insatisfaisant le plan d'action corrective d'un État membre de la zone euro, elle propose au Conseil de lui infliger une amende de 0,1 % du PIB par an. Si l'État membre ne prend pas de mesure corrective basée sur le plan, des pénalités financières peuvent aussi être infligées, puis revues à la hausse (l'imposition initiale d'un dépôt de 0,1 % du PIB portant intérêt peut être transformée en amende en cas de manquement répété). Ces sanctions sont considérées comme approuvées à moins qu'une majorité d'États membres ne s'y oppose.*

Une coordination tout au long de l'année : le semestre européen

Avant la crise, la planification des politiques économiques et budgétaires dans l'UE relevait de différentes procédures ; des rapports étaient émis séparément et des décisions étaient prises tout au long de l'année. Il n'y avait pas de vision claire et globale des efforts déployés au niveau national, et les États membres n'avaient pas la possibilité de débattre d'une stratégie collective pour l'économie de l'UE.

Coordination et orientation

Le « semestre européen », introduit en 2010, permet aux États membres de débattre de leurs plans budgétaires et économiques avec leurs partenaires de l'UE à des moments précis de l'année. Ainsi, ces plans peuvent être examinés de façon collégiale et la Commission peut proposer des orientations politiques aux États membres en temps utile, avant qu'ils n'arrêtent leurs décisions au niveau national. Ce système permet aussi aux États membres de progresser dans la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020, qui est la stratégie mise en place par l'UE pour obtenir une croissance de long terme.

Un calendrier précis

Le cycle débute chaque année en novembre par l'examen annuel de la croissance (orientations de politique générale) et débouche, en juillet, sur l'adoption de recommandations par pays (conseils personnalisés) par les ministres des Finances de l'UE (voir tableau ci-dessous). Le nouveau calendrier budgétaire défini par le « two-pack » vient compléter le cycle annuel de définition des politiques économiques et budgétaires pour la zone euro.

– ***Novembre :*** *la Commission définit, dans l'examen annuel de la croissance, les priorités économiques générales de l'UE pour l'année suivante. Le rapport sur le mécanisme d'alerte publié en parallèle recense les États membres qui risquent d'enregistrer des déséquilibres et pour lesquels il y a lieu d'effectuer un bilan approfondi de leur économie.*

– ***Février :*** *le Parlement européen et les formations concernées du Conseil (emploi, économie et finance, compétitivité) débattent de l'examen annuel de la croissance. La Commission publie ses prévisions économiques d'hiver.*

– ***Mars :*** *le Conseil européen adopte des priorités économiques pour l'UE en se fondant sur l'examen annuel de la croissance.*

– ***Avril :*** *les États membres présentent leurs programmes de stabilité ou de convergence et leurs programmes nationaux de réforme, qui doivent être conformes à l'examen annuel de la croissance. Ces programmes doivent être remis le 15 avril au plus tard pour les pays de la zone euro et fin avril pour les autres États membres de l'UE. C'est aussi en avril que la Commission publie les bilans approfondis et qu'Eurostat vérifie les chiffres budgétaires de l'année précédente, une étape essentielle pour s'assurer que les États membres respectent les objectifs qui sont les leurs dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance.*

– ***Mai :*** *la Commission adresse aux États membres des recommandations par pays, c'est-à-dire des conseils personnalisés s'appuyant sur les priorités définies pour l'UE ainsi que sur les programmes de réforme et les plans budgétaires nationaux. Ces recommandations étant propres à chaque pays, elles peuvent se concentrer sur les enjeux précis auxquels chaque État membre est confronté dans le contexte de l'UE. C'est également en mai que la Commission publie ses prévisions de printemps.*

– ***Juin :*** *le Conseil européen entérine les recommandations par pays, qui font ensuite l'objet d'un débat au sein du Conseil entre les ministres de l'UE concernés (emploi, économie et finances, compétitivité).*

– ***Juillet :*** *les ministres européens des Finances adoptent les recommandations par pays (dans le cadre du conseil Ecofin).*

– ***Un nouveau calendrier budgétaire pour la zone euro :*** *dès 2013, les États membres de la zone euro devront présenter à la Commission, au plus tard le 15 octobre (avant qu'il ne soit voté par le parlement national), leur projet de budget pour l'année suivante. Les budgets devront être adoptés par les parlements nationaux avant la fin décembre. Si la Commission estime qu'un projet de budget n'est pas conforme à l'objectif à moyen terme d'un État membre, elle peut demander qu'il soit modifié.*

Un projet détaillé pour l'avenir

Les réformes entreprises ces trois dernières années sont sans précédent, mais la crise a montré à quel point l'interdépendance de nos économies s'était accrue depuis la création de l'Union économique et monétaire. Il

est également clair désormais qu'il nous faut modifier plus fondamentalement l'architecture de la gouvernance économique si nous voulons rétablir la confiance dans le marché unique et la monnaie unique.

La Commission européenne a exposé sa vision de l'avenir dans le « projet détaillé pour une union économique et monétaire véritable et approfondie » qu'elle a publié le 28 novembre 2012 (cf. IP/12/1272). Ce projet explique, étape par étape, comment renforcer l'architecture actuelle au cours des mois et des années à venir.

La Commission a déjà développé ses idées sur la définition d'un cadre pour la coordination préalable des grandes réformes structurelles et sur l'adoption d'un instrument de convergence et de compétitivité, afin d'encourager et de soutenir les États membres qui mettent en œuvre des réformes difficiles (voir IP/13/248). Elle fera d'autres propositions en ce sens dans le courant de 2013.

BIBLIOGRAPHIE

ACHARYA, Viral V., PIERRET, Diane, & STEFFEN, Sascha : *Capital Shortfalls of European Banks since the Start of the Banking Union.* Consulté le 15 septembre 2016 http://pages.stern. nyu.edu/~sternfin/vacharya/public_html/pdfs/shortfalls_v27July2016%20(1).pdf

ADDA, Jacques : « La Mondialisation de l'Économie », La Découverte, Paris, 2012.

AGLIETTA, Michel : « Un New Deal pour l'Europe », Odile Jacob, Paris, 2013.

AGLIETTA, Michel : « Crise et rénovation de la finance », Odile Jacob, Paris, 2009.

AGLIETTA, Michel : « La Crise », Michalon, Paris, 2008.

AGLIETTA, Michel : « Désordres dans le capitalisme mondial », Odile Jacob, Paris, 2007.

AGREN, David : « Huge incentives to kill : Mexico crime groups target election candidates », The Guardian, 31 st May 2021, https://www.theguardian.com/global-development/2021/may/31/mexico-election-candidates-violence-assassinations, consulté le 19 septembre 2021

ANTONIN, Céline, LEVASSEUR, Séverine & TOUZE, Vincent : « Les deux premières années de l'Union Bancaire » in OFCE « L'économie européenne 2017 », la découverte, Paris, 2017.

ARSLANALP, Serkan & SIMPSON-BELL, Chima : « La part du dollar dans les réserves de change mondiales atteint son niveau le plus faible en 25 ans », 5 mai 2021, Blogs, FMI, Washington DC, https://www.imf.org/fr/News/Articles/2021/05/05/blog-us-dollar-share-of-global-foreign-exchange-reserves-drops-to-25-year-low, consulté le 19 septembre 2021.

ARTIS, Mike & NIXSON, Frederick : « The Economics of the European Union : Policy and Analysis », Oxford University Press, 2007.

ATACK, Jeremy & PASSELL, Peter : « A New Economic View of American History from Colonial Times to 1940 », W.W. Norton & Company, New York, 1990.

ARTUS, Patrick & VIRARD, Marie-Paule : « Globalisation : le pire est à venir », La Découverte, Paris 2008.

ASHBEE, Edward : « The US economy today », Manchester University Press, 2010.

BAKER, Dean : « The United States since 1980 » Cambridge University Press, 2007.

BALDWIN, Richard & WYPLOSZ, Charles : « The Economics of European Integration », Mc Graw Hill, Maidenhead, 2009.

BALDWIN, Richard & WYPLOSZ, Charles : « The Economics of European Integration », Mc Graw Hill, Maidenhead, 2015.

BARKER, Alex : « EU divided over banking union », Financial Times 4 décembre 2012.

BARKER, Alex : « Brussels to tighten rules on bank bailouts », Financial Times, May 22, 2013. 7.

BARKER, Alex, JONES, Claire & SANDERSON, Rachel : « Brussels and ECB split on Monte dei Paschi's capital proposals », Financial Times, 23 février 2017.

BASTASIN, Carlo : « Saving Europe : How national politics nearly destroyed the Euro », Brookings, Washington DC, 2012.

BCE 2013a : http://www.ecb.int/ecb/orga/independence/html/index.fr.html

BCE, Banque Centrale Européenne, https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.fr.html.B, consulté le 18 mai 2017, Frankfurt, 2017.

BENASSY-QUÉRÉ, Agnès & COEURÉ, Benoît : « Économie de l'Euro », La découverte, Paris, 2010.

BEREND, Ivan T. : « From the Soviet Bloc to the European Union », Cambridge University Press, 2009.

BLANCHARD, Olivier : « Macroeconomics », Pearson education, Prentice Hall, 2012.

BLANCHARD, Olivier & LEIGH, Daniel : « Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers » IMF Working paper 13/1, IMF, 2013.

BLOOMSBERG : Blomsberg business week : http://investing.businessweek.com/research/stocks/people/person.asp?personId=647394&ticker=ABX: CN&previousCapId=446998 0&previousTitle=Gabelli %20Securities%2C%20Inc, consulté le 1er juin 2013.

BOYER, Jean-François : « Mexico recule devant les cartels », Monde Diplomatique, juillet 2012.

BOYER, Robert : « La Crise Grecque : Expression du pouvoir de la finance… Ou/et inachèvement de la construction européenne ? », Conférence à l'IRES de l'UCL, Louvain-la-Neuve, 23 avril 2010.

BRENDER, Anton & PISANI, Florence : « La crise de la finance globalisée », La Découverte, Paris 2009.

BRENDER, Anton & PISANI, Florence : « La crise des dettes souveraines », La Découverte, Paris 2012.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT : « ECB decisions on the Public Sector Purchase Programme exceed EU competences », Press Release No. 32/2020 of 05 May 2020, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2020/bvg20-032.html,, consulté le 19 septembre 2021.

CARROUE, Laurent : « Crise des subprimes, la fin de l'hégémonie américaine », Images économiques du monde, Armand Colin, Paris, 2009.

CHANDLER, Alfred D. : « Scale and Scope », Harvard University Press, 1994.

CHESNAIS, François : « Les dettes illégitimes », Raison d'agir, Paris, 2011.

CHESNAIS, François : « La finance mondialisée », La Découverte, Paris, 2004.

CHICLET, Christophe : « Grèce » in « Images économiques du monde 2013 », Armand Colin, Paris, 2012.

COMMISSION EUROPÉENNE 2017a : In Depth Reviews 2017, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/macroeconomic-imbalance-procedure/depth-reviews_fr, consulté le 14 mai 2017, Bruxelles, 2017.

COMMISSION EUROPÉENNE 2017b : Country Report Germany 2017 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-report-germany-en.pdf consulté le 14 mai 2017, Bruxelles 2017.

COMMISSION MARCHÉ INTÉRIEUR 2013 : http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/single_market_services/financial_services_general_framework/l32056_fr.htm.

CONSEIL EUROPÉEN : http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/fiscal-compact-enters-into-force-on-1-january-2013? lang=fr, 2013.

CONSEIL EUROPÉEN : Conseil européen extraordinaire, 17-21 juillet 2020, https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/european-council/2020/07/17-21/, consulté le 19 septembre 2021.

COOPER, Matt : « Who really runs Ireland ? », Penguin Books, 2010.

DAWSON, Alexander : « First World Dreams : Mexico since 1989 », Zed Books, Mc Millan 2006.

DEFRAIGNE, Jean-Christophe : *L'impact géoconomique du COVID-19 sur l'économie globalisée, Revue européenne de géopolitique Outre Terre* N° 58, Ghazipur Publications, London, ISSN1951-624X, ISBN 978-1-9160059-3-8, 2020.

DEFRAIGNE, Jean-Christophe, de MEULEMEESTER, Jean-Luc, DUEZ, Denis & VANDERBORGHT, Yannick : « Les modèles sociaux en Europe : Quel avenir face à la crise ? », Bruylant, 2013, Bruxelles.

DEFRAIGNE, Jean-Christophe : « Du démantèlement de l'intervention de l'État à la crise financière des *subprimes :* mythe et réalité du modèle économique américain » in DUJARDIN, Vincent : « La crise économique et financière de 2008-2009 : l'entrée dans le XXIe siècle ? », Peter Lang, Brussels, 2010.

DEFRAIGNE, Jean-Christophe : « Sleeping giants or global competitors ? Assessing the possibilities of the largest Chinese firms to evolve from state-nurtured national champions into global competitors » CEREC Working Papers, 2008, Brussels.

DEGRAUWE, Paul : "Euro Area fiscal policies and capacity in post-pandemic times, Economic Governance Support Unit at the request of the ECON Committee, European Parliament, Brussels, July 2021 https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2021/651393/IPOL_IDA(2021)651393_EN.pdf, consulté le 19 septembre 2021.

DEGRAUWE, Paul : « The Economics of Monetary Union », Oxford University Press, 2020.

DEGRAUWE, Paul : « The Economics of Monetary Union », Oxford University Press, 2012.

DELORS, Jacques : Mémoires. Paris : Plon, 2004 consulté sur http://www.cvce.eu/obj/jacques_delors_memoires-fr-b7aef448-ace6-452f-a07d-3cd981931098.html.

DE SADELEER, Nicolas : « The New architecture of the European Economic Governance », Maastricht Journal of European and Comparative Law, volume19, number 3, December 2012, pp. 354-382.

DINAN, Desmond : « Ever Closer Union : An introduction to European integration », Palgrave Mc Millan, 2005.

DINAN, Desmond : « Origins and evolution of the European Union », Oxford University Press, 2006.

DUGOT, Philippe : « Portugal » in « Images économiques du monde 2013 », Armand Colin, Paris, 2012. DUMENIL, Gérard & LEVY, Dominiuqe : « The Crisis of Neoliberalism », Harvard University Press, Cambridge Mass, 2011.

ECB 2013 : http://www.ecb.int/ecb/educational/facts/monpol/html/mp_004.en.html.

ECB 2012 : « Verbatim of the remarks made by Mario Draghi : Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank at the Global Investment Conference in London », 26 July 2012, ECB http://www.ecb.int/press/key/date/2012/html/sp120726.en. html, 2012.

ECB 2011 : « The Monetary Policy of the ECB 2011 », ECB, Frankfurt am Main, 2011.

EFSF : http://www.efsf.europa.eu/about/key-figures/index.htm, consulté le 20 juin 2013.

EICHENGREEN, Barry : « The European economy since 1945 », Princeton University Press, 2007.

EICHENGREEN, Barry : « The exorbitant privilege », Oxford University Press, 2011.

EUR-LEX : http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/ ?uri=celex :32011R1174, consulté le 14 mai 2017, European Union Publication Office, Bruxelles, 2017.

EUROMOMO : European Mortality Monitoring activity : Graphs & Maps, https://www.euromomo.eu/graphs-and-maps/, consulté le 19 septembre 2021.

EUROPA 2013 : http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/single_market_ services/financial_services_general_framework/mi0068_en.htm, consulté le 18 juin 2012.

EUROPEAN COMMISSION, Directorate for Education, Youth, Sport & Culture : « PISA 2018 and the European Union » https://ec.europa.eu/education/sites/default/files/document-library-docs/pisa-2018-eu_1.pdf, consulté le 19 septembre 2021.

EUROSTAT : « L'Europe en chiffres : Annuaire Eurostat 2006-2007 », Office des Publications des Communautés Européennes, Luxembourg, 2007.

FORTUNE : « Fortune Global 500 – 2010 », in Fortune Global 500 (1958-2010), 2010.

GAVILAN, Angel, HERNANDEZ de COS, Pablo, JIMENO, Juan & ROJAS, Juan : « The Crisis in Spain : origins and developments » in « The Euro Area and the financial Crisis », Cambridge University Press, 2011.

GEORGE, Susan : « A fate worse than debt », Grove Weidenfeld, New York, 1990. GUESLIN, André : « Nouvelle histoire économique de France : 4. L'Économie Ouverte 1948-1990 », La découverte, Paris, 1994.

HABER, Stephen, KLEIN, Herbert, MAURER, Noel & MIDDLEBROOK, Kevin : « Mexico since 1980 », Cambridge University Press 2011.

HALE, Tomas & MCCROM, Dan : « Italy's bad debt problem refuses to go away », Financial Times, London, 8 mai 2017.

HALIMI, Serge : « Le grand bond en arrière » Fayard, Paris, 2004.

HARVEY, David : « A brief history of neoliberalism », Oxford University Press, 2005.

HELLEINER, Eric : « States and the reemergence of global finance », Cornell, 1995.

HEISENBERG, Dorothee : « From the Single Market to the Single Currency » in DINAN, Desmond : « Origins and evolution of the European Union », Oxford University Press, 2006 pp. 271-293.

HIGGOTT, Richard : « Regionalism in the Asia Pacific : Two steps forward, one step back » in STUBBS, Richard & UNDERHILL, Geoffrey « *Political Economy and the Changing Global Order* », Second edition, Oxford University Press, 2000.

HODGSON, Godfrey : « More equal than others : America from Nixon to the new century », Princeton University Press, 2004.

HOUBEN, Henri : « La désindustrialisation en Europe occidentale : le cas de l'automobile », in Outre Terre, n° 46, L'air du temps, Paris, 2016.

HUFFINGTON, Ariana : « Third World America », Collins, London, 2011.

HUIZEN, Isabelle & ISTACE, Jennifer : « Le casse-tête des patients atteints du coronavirus », RTBF, samedi 24 octobre 2020 à 13h19, Bruxelles, https://www.rtbf.be/info/societe/detail_le-transfert-des-patients-atteints-du-coronavirus-reste-un-vrai-casse-tete-personne-ne-tranche-quand-un-hopital-refuse-il-refuse?id=10616455, consulté le 19 septembre 2021.

JAMES, Harold : « Making the European Monetary Union », Harvard University Press, Cambridge Mass, 2012.

JOHNSON, Miles & DOMBEY, Daniel : Coronavirus deepens north-south divides in Italy and Spain, 10 May 2020, Financial Times, https://www.ft.com/content/6c2ad256-9452-4480-9d98-2444b07675d4, consulté le 19 septembre 2021.

JOHSUA, Isaac : « La grande crise du XXIe siècle », La Découverte, Paris, 2009.

JORION, Paul : « La Crise : des subprimes au séisme financier planétaire », Fayard, Paris, 2008.

KALYVAS, Stathis : « Modern Greece », Oxford University Press, Oxford, 2015.

KHAN, Mehreen & CHAZAN, Guy : « Brussels takes legal action against German constitutional court », 9 June 2021, Financial Times, London, https://www.ft.com/content/76aabe45-883f-4e3a-80d8-95928db47063, consulté le 19 septembre 2021.

KOEUNE, Jean-Claude : « La mise en place et les premières expériences du SME » in BUSSIERE, Éric ; DUMOULIN, Michel & SCHIRMANN, Sylvain (dir) : « Milieux économiques et intégration européenne au XXe siècle », PIE Pter Lang, Bruxelles.

KOLKO, Joyce : « Restructuring the World Economy », Pantheon Books, New York, 1988.

KINDELBERGER, Charles : « Histoire Financière de l'Europe Occidentale », Economica, Paris, 1986.

KRUGMAN, Paul : « The return of Depression Economics », 1999.

LANE, Philip : « The Irish Crisis » in « The Euro Area and the financial Crisis », Cambridge University Press, 2011.

LEMAIRE, Frédéric & JOSSEC, Gildas BASTA : « Ces anciens commissaires européens devenus mercenaires des lobbies » http://www.bastamag.net/article1196.html, 22 septembre 2010.

LES ÉCHOS : « Jacques de Larosière, le forgeron de l'Europe financière », Les Echos n° 20816 du 1er décembre 2010, p. 9, 2010.

LUSTIG, Nora : « Mexico : the remaking of an economy », Brooking institution, Washington DC, 1992.

MAES, Ivo : « La Commission Européenne, le SME et la reliance du processus de l'UEM dans les années 1980 » in CHEFF : « Milieux économiques et intégration européenne au XXe siècle : la relance des années quatre-vingt (1979-1992) », Comité pour l'Histoire Economique et Financière de France, Paris, 2007.

MAES, Ivo : « Projets d'intégration monétaire à la Commission européenne au tournant des années 1970 » in BUSSIERE, Éric ; DUMOULIN, Michel & SCHIRMANN, Sylvain (dir) : « Milieux économiques et intégration européenne au XXe siècle », PIE Pter Lang, Bruxelles.

MARSH, David : « The Euro », Yale University Press, Yale, 2010.

MISHKIN, Frederic : « Monnaie, Banque et Marchés financiers », Pearson education, Paris, 2004.

MORAVCSIK, Andrew : « The choice for Europe », Ithaca, New York : 1998.

OJEC : « Official Journal of the European Communities (OJEC). 05.04.1973, n° L 89, 1973.

OTERO-IGLESIAS, Miguel, ROYO, Sebastian & STEINBERG, Federico : « *The Spanish financial crisis : Lessons for the European Banking Union* », Real Instituto Elcano, Madrid, 2016.

PARLEMENT EUROPÉEN 2013 : http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/econ/questions-ecb.html.

PATAT, Jean-Pierre : « Histoire de l'Europe Monétaire », La Découverte, Paris, 2005.

PEEL, Michael : « Belgium's fight against Covid hindered by regional rivalries », Financial Times, 4 November 2020, London, https://www.ft.com/content/fb00d2ff-a56b-4327-9dfd-695dc4c741f7, consulté le 19 septembre 2021.

PELKMANS, Jacques : « European Integration : Methods and Economic Analysis », 3rd edition, Pearson Education, 2006.

RICHES, Véronique : « L'économie britannique depuis 1945 », La Découverte, Paris, 1992.

ROUBINI, Nouriel : « Crisis Economics », Penguin, 2011. SAPIR, Jacques : « La démondialisation », Seuil, Paris, 2012.

SAPIR, André : « Why has COVID-19 hit different European Union economies so differently ? », Policy Contribution 2020/18, Bruegel. Brussels, 2020, https://www.bruegel.org/2020/09/why-has-covid-19-hit-different-european-union-economies-so-differently/, consulté le 19 septembre 2021.

SAUNIER, George : « Le gouvernement français et les enjeux économiques européens à l'heure de la rigueur » in Milieux économiques et intégration européenne au XXe siècle : la relance des années quatre-vingt (1979-1992), Comité pour l'Histoire Économique et Financière de France, Paris, 2007.

SCHENK, Catherine : « The Decline of the Sterling », Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

SELEE, Andrew : Vanishing frontiers : The Forces Driving Mexico and the United States Together, Public Affairs, 2018.

SHAXSON, Nicholas : « Treasure Islands : tax havens and the men who stole the world », Vintage, Londres, 2011.

SICSIC, Pierre & WYPLOSZ, Charles : « France 1945-1992 » in CRAFTS, Nicholas & TONIOLO Gianni Eds : « Economic Growth In Europe », Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

SINGLE RESOLUTION BOARD 2021 : https://www.srb.europa.eu/en/content/single-resolution-fund, consulté le 19 septembre 2021.

SINGLE RESOLUTION FUND 2017 : https://srb.europa.eu/en/content/single-resolution-fund, consulté le 19 septembre 2021.

SNOWDON, Brian, VANE, Howard & WYNARCZYK, Peter : « A modern guide to macroeconomics : an introduction to competing schools of thought », Edward Elgar, UK, 1994.

SPIEGEL, Peter & CHAFFIN, Joshua Chaffin : « Europe agrees crisis-fighting measures » Financial Times 29 juin 2012.

SPIEGEL, Peter & HARDING, Robin : « IMF admits to errors in international bailout of Greece », Financial Times, 5 juin 2013.

SPIEGEL, Peter : « EU's Olli Rehn lashes out at IMF criticism of Greek bailout », Financial Times, 7 juin 2013.

STIGLITZ, Joseph & SERRA, Naris : « The Washington Consensus Reconsidered », Oxford University Press, 2008.

STIGLITZ, Joseph : « Freefall », Penguin, 2010.

STIGLITZ, Joseph : « La Grande Désillusion », Fayard, Paris, 2002.

STRASSEL, Christophe : « L'économie allemande est-elle de retour », in CEPII « l'économie mondiale 2007 », La découverte, Paris, 2006.

SUBRAMANIAN, Arvind : « Eclipse : living in the shadow of China's economic dominance » pp. 69-94, PIIE Press, Washington DC 2011.

TANKERLEY, Jim : « Biden to Propose $6 Trillion Budget to Make U.S. More Competitive », New York Times 27 May 2021, https://www.nytimes.com/2021/05/27/business/economy/biden-plan.html, consulté le 19 septembre 2021

TEUBAL, Miguel : « Economic groups and the rise and collapse of neoliberalism in Argentina » in FERNANDEZ JILBERTO, Alex & HOGENBOOM : « Big Business and economic development », Routledge, London, 2008.

VERON, Nicolas : Italy's banking problem is serious but can be fixed, http://bruegel. org/2016/07/italys-banking-problem-is-serious-but-can-be-fixed/, consulté le 15 mai 2017, BRUEGEL, Brussels 2017.

CHAPITRE 6

LE BUDGET EUROPÉEN ET LE PLAN DE RELANCE POST COVID-19 : LA SOMME DES DIVISIONS

6.1 Le budget européen : la barre des 1 % et sa signification politique **220**

6.2 Les ressources alimentant le budget ou le bon vouloir des États membres de l'UE **222**

6.3. La négociation du cadre financier pluriannuel : la somme des divisions **224**

6.4 De nouvelles ressources propres pour l'Union ? **229**

6.5 Le Plan européen de relance NextGenerationEU : une révolution ? **230**

Le budget européen est évoqué pour chacune des politiques développées dans cet ouvrage. Il ne s'agit donc pas ici de répéter des éléments qui sont abordés par ailleurs. Il s'agit plutôt de donner une vision globale au cadre financier soutenant les politiques européennes et d'analyser les ressources mises à la disposition de la Commission européenne pour mettre à exécution les décisions de l'UE.

Le processus d'intégration européen et le transfert de compétences qu'il détermine posent, comme pour tout processus similaire, la question des moyens, et plus particulièrement des moyens financiers. Mettre en perspective le budget européen s'avère d'autant plus nécessaire qu'en 2020, les 27 États membres (sans le Royaume-Uni), souhaitant coordonner leurs efforts pour faire face aux conséquences économiques et sociales de la pandémie du COVID-19, se sont mis d'accord sur un plan de relance à hauteur de 750 milliards d'euros, qui présente la particularité d'engager la Commission européenne à emprunter sur les marchés financiers les fonds nécessaires au nom des États membres et à proposer des solutions fiscales au niveau européen pour plus de la moitié de la somme (l'autre moitié devant être directement remboursée par les États membres bénéficiaires). Ce plan, plus connu sous le nom de NextGenerationEU, a fait l'objet de commentaires nombreux, mettant en exergue le caractère sans précédent de cette décision qui mutualise une partie des dettes nationales liées à ce plan de relance et qui projette une forme transitoire de fédéralisme fiscal. L'importance donnée à ces mesures, prises certes à titre temporaire et pour le temps de la crise, est à mettre en relation avec l'histoire de long terme du budget européen et la difficulté structurelle de l'Union européenne à aller vers plus de solidarité financière. Bien que ce principe de solidarité financière ait été institué dès le Traité de Rome en 1957, il s'est avéré une pierre d'achoppement constante entre les États membres, et ce tout au long du processus d'intégration européen.

Ce chapitre vise donc à mettre en perspective les enjeux politiques et les problèmes structurels liés au budget européen et à inscrire le plan de relance post Covid-19 dans le temps long de la construction européenne et de ses finances publiques.

6.1 LE BUDGET EUROPÉEN : LA BARRE DES 1 % ET SA SIGNIFICATION POLITIQUE

La caractéristique première du budget européen est sa petitesse. Il oscille structurellement autour de 1 % du Produit Intérieur Brut européen et 2,5 % des dépenses publiques globales effectuées dans l'Union européenne (figure 6.1). S'il augmente en termes absolus, c'est parce que le PIB européen augmente (figure 6.5). À titre de comparaison, le budget fédéral des États-Unis équivaut à 25 % du PIB américain, celui du Canada est de 22 % et celui de la Suisse est de 11 % (Saurel, 2018 ; Barbier-Gauchard, 2011 ; Figures 6.1 et 6.2).

Ce chiffre de 1 % est un indicateur significatif du niveau d'intégration atteint par l'Union européenne. La faiblesse des finances publiques européennes souligne tout d'abord que la capacité d'intervention de l'Union européenne est avant tout réglementaire et très marginalement financière. D'autre part, l'Union européenne est fondée sur le principe de *subsidiarité*[1] stipulant que « dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive[2], l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional ou local, mais peuvent l'être

1 Le principe de subsidiarité postule que « les niveaux de gouvernement les plus décentralisés sont aussi en général les plus adaptés pour produire des biens publics » (Oates, 1972 ; Saurel, 2018).

2 On distingue au niveau européen, trois types de compétences : les *compétences exclusives*, les *compétences partagées* et les *compétences d'appui*. Les compétences exclusives concernent essentiellement l'Union douanière, les règles de concurrence, la Politique commerciale commune et la Politique monétaire dans la zone euro. Dans le cadre de ses compétences exclusives, l'Union européenne est seule à pouvoir légiférer à moins qu'elle ne décide de déléguer sa compétence aux États membres. Les compétences partagées sont des domaines où l'Union *ET* les États membres peuvent légiférer : il s'agit principalement des domaines relatifs au marché intérieur, à la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture, l'environnement, les transports, et l'énergie. Dans le cadre des compétences d'appui, l'Union européenne ne peut intervenir que pour compléter l'action des États, qui gardent le pouvoir de légiférer (comme en matière d'éducation ou industrielle).

mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union » (article 5 du traité sur l'Union européenne). Or il s'avère que les dépenses effectuées au niveau européen se concentrent essentiellement au niveau de compétences partagées avec les États membres, déterminant structurellement une intervention financière au niveau national (Barbier-Gauchard, 2011). Si l'on corrèle la faiblesse du budget de l'Union européenne à la localisation de son pouvoir budgétaire dans des domaines d'intervention partagés, il en ressort que la Commission européenne joue essentiellement un rôle de coordination des budgets nationaux, un rôle qu'elle exerce, entre autres, en utilisant ses ressources financières à titre incitatif (l'adoption du plan de relance NextGenerationEU et son implication sur le rôle de la Commission en termes budgétaires sont discutées par après).

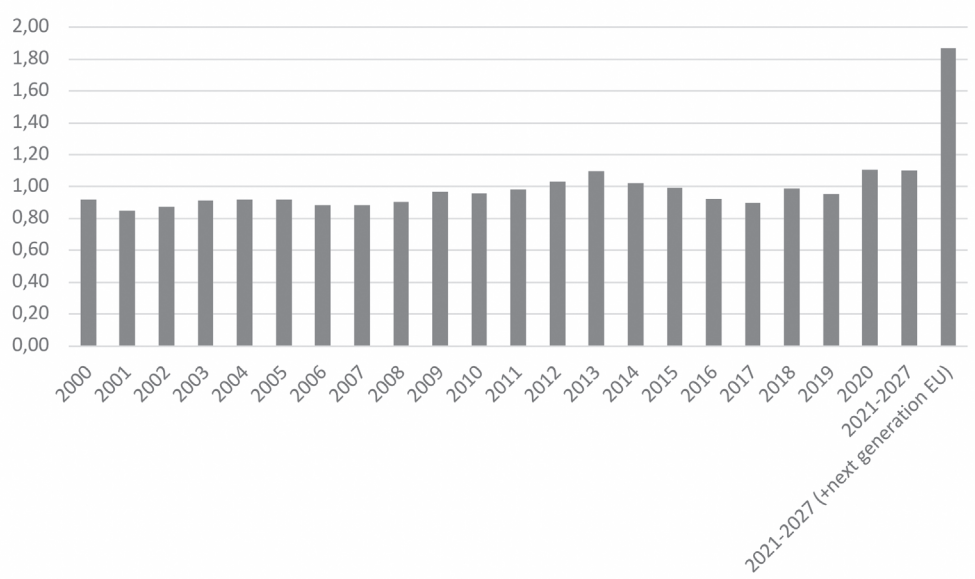


Figure 6.1 *Taille du budget européen en % du Revenu National Brut*

Source : Commission européenne

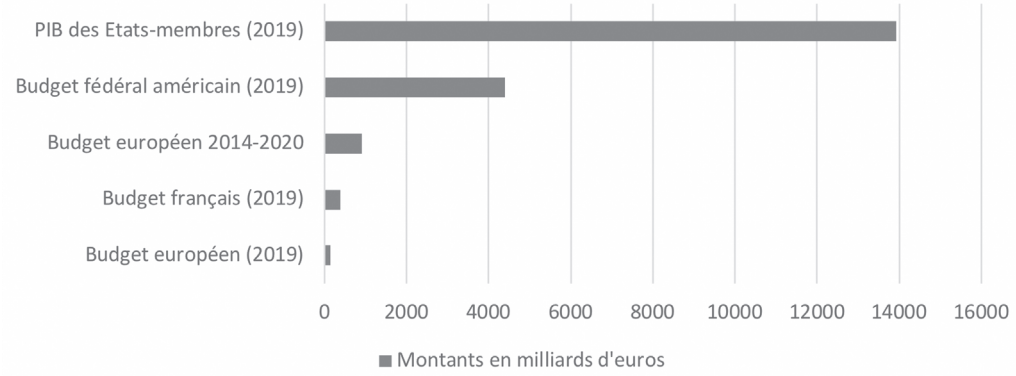


Figure 6.2 *Taille de budgets : comparaison en milliards d'euros*

Source : Commission européenne, Congrès américain, Performance française.

Une gouvernance des finances publiques basée sur le partage de compétences budgétaires entre différents niveaux d'acteurs publics fait dire à certains que l'Union européenne est de facto une fédération budgétaire (Barbier-Gauchard, 2011). Force est néanmoins de constater que l'Union européenne est loin de pouvoir être comparée à d'autres formes de pouvoir fédéral, du fait même de la modestie de ses capacités budgétaires et dès lors des compétences budgétaires qu'elle peut faire valoir (figure 6.2). Ce constat nous amène à évoquer les ressources déterminant le budget européen.

6.2 LES RESSOURCES ALIMENTANT LE BUDGET OU LE BON VOULOIR DES ÉTATS MEMBRES DE L'UE

La capacité budgétaire de l'Union européenne repose principalement sur trois types de ressources : la première d'entre elles et la plus importante est la ressource dite « Revenu National Brut – RNB[3] ». Dans cette catégorie, chaque État membre verse une contribution au prorata de son poids économique dans le Produit Intérieur Brut de l'Union européenne. Il y a ensuite les ressources dites « propres traditionnelles », car elles sont historiquement parmi les premières ressources ayant été allouées au titre du budget européen : elles sont essentiellement issues des droits de douane collectés sur les importations en provenance de pays situés hors de l'Union. Recouvrées par les administrations nationales, elles sont directement versées au budget de l'UE, déduction faite d'un prélèvement par chaque État membre pour couvrir ses frais de perception (jusqu'à 20 % pour les Pays-Bas, principale porte d'accès au marché européen avec le port de Rotterdam). Il y a la ressource dite « TVA » : elle correspond aux reversements faits par les pays européens d'une part de leurs recettes fiscales sur la valeur ajoutée (0,30 % environ). On peut ajouter, à ces trois catégories de recettes, d'autres revenus mineurs telles que les taxes payées par les fonctionnaires européens, les contributions de pays tiers à certains programmes européens[4], et les amendes imposées aux entreprises qui enfreignent certaines lois européennes, et plus particulièrement les règles de la concurrence. Il est à noter que, depuis 2021, une nouvelle ressource propre a vu le jour : il s'agit d'une contribution nationale sur la base des quantités de déchets d'emballages en plastique non recyclés, à hauteur de 0,80 euro par kilogramme de déchets (Koenig, 2020).

Aujourd'hui, les transferts effectués à partir des budgets nationaux constituent l'essentiel des finances publiques européennes, représentant entre les deux tiers et les trois quarts des recettes en fonction des exercices budgétaires (exactement 72 % en 2019). Les revenus issus des droits de douane et de la TVA oscillent autour de 10 % en moyenne chacun (respectivement 14 % et 12 % pour l'année 2019). Les revenus divers au titre du fonctionnement de l'administration de l'UE représentent entre 2 et 8 % en fonction des années. Enfin, les estimations réalisées en 2021 évaluent à 4 % du total la nouvelle contribution sur les emballages plastiques non recyclés. Cette situation, qui fait dépendre l'Union européenne du bon vouloir des États membres, résulte de l'incapacité de ces derniers à trouver un compromis sur la levée de ressources propres en mesure de financer le budget européen. C'était pourtant ce que le Traité de Rome de 1957 prévoyait à l'origine : les contributions financières versées par les États fondateurs au début de la construction européenne étaient prévues uniquement pour une période transitoire de 10 ans avant la mise en place d'un système définitif de ressources propres (Saurel, 2018, figure 6.3). Ce système de ressources propres émerge à la fin des années 70, reposant sur les revenus douaniers ainsi que sur la TVA. Pourtant, le système peine à répondre aux besoins du budget européen, et ce pour plusieurs raisons. D'abord, les domaines d'intervention des institutions européennes s'élargissent progressivement et font mécaniquement augmenter les dépenses. Les rounds de négociation, se tenant dans le cadre du GATT, font également progressivement baisser les droits de douane applicables à l'entrée de l'espace douanier européen. Les États membres sont réticents à augmenter la contribution de la TVA au budget, d'une

3 Le Revenu National Brut correspond à la somme des produits intérieurs bruts aux prix du marché, augmentée des revenus primaires nets versés par le reste du monde.

4 Par exemple, Israël et la Norvège ont contribué au programme Horizon 2020.

part parce que c'est un impôt significatif dans les recettes fiscales nationales et d'autre part parce qu'il discrimine négativement les pays dont le revenu par tête est inférieur à la moyenne européenne[5]. Pour autant, aucune solution ne fait l'adhésion parmi les États nationaux et les déficits apparaissent de manière récurrente dans la comptabilité des finances publiques européennes. Durant cette période d'instabilité, le manque à gagner, pour garantir le financement des politiques européennes, est régulièrement renfloué par des avances remboursables faites par les gouvernements.

C'est en 1988, à l'occasion de la mise en place du marché unique[6] et de l'élargissement européen à l'Espagne et au Portugal qu'une solution pérenne se dégage. En réalité, le système, qui émerge au début des années 90, révèle l'incapacité des États membres à définir un système de ressources propres tel que cela était énoncé dans le Traité de Rome. Au contraire, il entérine et institutionnalise le principe de contributions financières par les États membres sur la base de leur RNB national, qui permet de combler la différence entre le montant de dépenses nécessaires à la réalisation des objectifs européens et les recettes issues des diverses ressources susmentionnées : droits de douane, TVA, et autres revenus mineurs. Ces contributions deviennent la ressource RNB telle que décrite antérieurement.

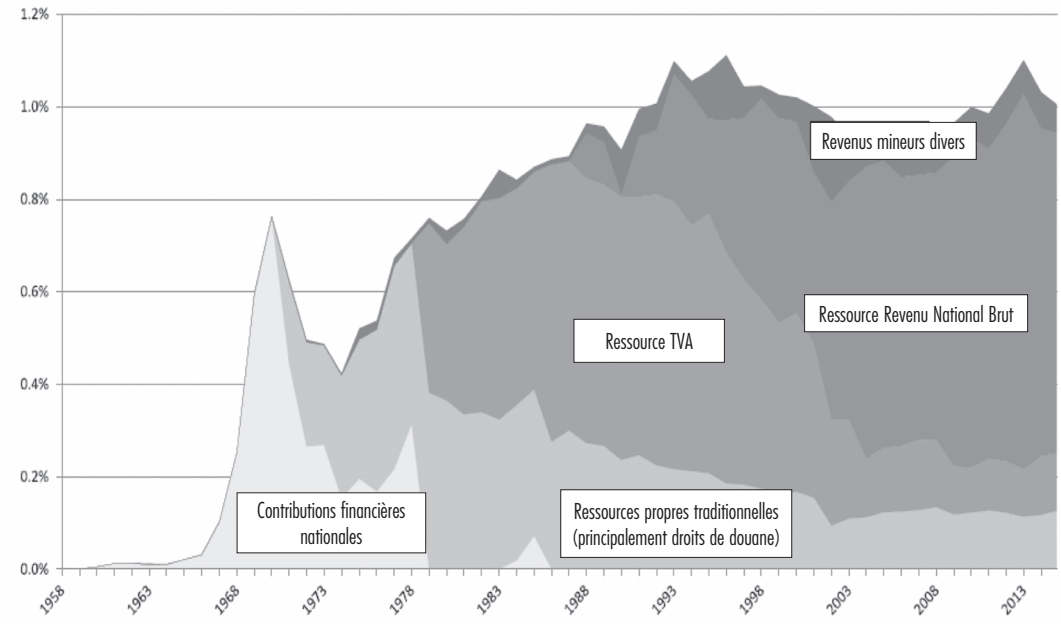


Figure 6.3 *Structure des recettes du budget de l'Union européenne 1958-2013, en pourcentage du Revenu National Brut*

Source : High level Group on own resources, Future financing of the EU, final report and recommendations, December 2016.

La ressource RNB est devenue au fil des années la part la plus importante des recettes de l'Union européenne puisqu'elle passe de 10 % en 1988 à 70 % en 2018. Elle est également, cela vient d'être mentionné, la « ressource d'équilibre », c'est-à-dire celle qui permet d'atteindre le niveau de dépenses nécessaires à la mise en place des objectifs européens. Dans ces conditions, le niveau des dépenses, pouvant être effectuées par la

5 La TVA en tant qu'impôt sur la consommation n'est pas un impôt progressif contrairement à l'impôt sur le revenu. Dès lors, elle tend à peser plus lourdement sur les ménages à moindre revenu, et par voie de conséquence sur les économies les plus pauvres dans le cadre de leurs contributions au budget européen.

6 L'acte du marché unique est signé en 1986.

Commission européenne, est plafonné et ce plafonnement fait l'objet de négociations âpres à chaque nouvel exercice budgétaire. À cela doit s'ajouter le fait que, dans les traités, la Commission européenne n'est pas autorisée à s'endetter pour financer ses dépenses. C'était tout le moins la règle en vigueur jusqu'à la mise en place du plan de relance NextGenerationEU, discuté par après.

6.3 LA NÉGOCIATION DU CADRE FINANCIER PLURIANNUEL : LA SOMME DES DIVISIONS

Le système s'imposant progressivement à partir de 1988 détermine la mise en place d'un Cadre Financier Pluriannuel (CFP) s'étendant sur 7 ans. Le CFP est un accord institutionnel qui définit les grandes priorités budgétaires, délimite le plafond total et annuel des dépenses à engager pendant la période couverte par le CFP et fixe également une limite par catégorie de dépenses. La Commission européenne étant devenue largement tributaire des contributions financières nationales pour jouer pleinement son rôle, le cadre pluriannuel, avant son entrée en vigueur, fait l'objet d'un processus de négociation long et complexe entre la Commission d'une part et le Conseil européen rassemblant les chefs d'État européens, entre les chefs d'État eux-mêmes au sein du Conseil et plus récemment avec le Parlement européen. Si c'est un trilogue institutionnel qui décide du budget, il est néanmoins important de souligner que la négociation ayant lieu entre les Chefs d'État et de gouvernement au sein du conseil est la phase de loin la plus déterminante, mettant en évidence combien le processus fixant la capacité budgétaire de la Commission européenne reste structurellement intergouvernemental. À ce titre, la négociation autour du budget est un révélateur des rapports de force et des clivages existant entre les États membres, tout aussi bien sur la taille du budget européen à voter que sur le degré de solidarité à appliquer dans l'allocation de ce budget au niveau européen.

6.3.1 *Un trilogue dominé par le Conseil européen*

À l'origine, le pouvoir de décision budgétaire relevait de la compétence exclusive du Conseil. La Commission européenne établissait un avant-projet de budget sur la base duquel le conseil conduisait ses travaux. C'est le Conseil qui statuait in fine sur le budget après avis purement consultatif du Parlement européen. Le traité de Bruxelles en 1975 associe le Parlement européen à la prise de décision, sachant qu'à partir de 1979, il sera élu au suffrage universel. Il faudra encore quelques réformes institutionnelles mineures et la résolution du problème des ressources propres évoqué plus haut pour arriver à la procédure telle qu'elle se déroule aujourd'hui. Il faut donc considérer ici que six processus de négociation successifs (1988-1993, 1994-1999, 2000-2006, 2007-2013, 2014-2020, 2021-2027) ont suivi les mêmes étapes décrites ci-après. Deux ans avant le démarrage du prochain exercice budgétaire de sept ans, la Commission doit publier une proposition de budget. Cette proposition finale de budget a, au préalable, fait l'objet de discussions et de tractations interservices au sein même de la Commission pour identifier les besoins et les priorités et faire les arbitrages nécessaires entre directions générales. La Commission prend également soin dans cette phase d'élaboration d'organiser un trilogue informel avec le Conseil et le Parlement européen pour mettre en adéquation le budget proposé avec les priorités politiques de programmation des deux institutions. Une fois la proposition finale de la Commission publiée s'engage une négociation de deux ans, qui comprend la négociation entre chefs d'État lors de sommets informels, des discussions au sein du Parlement européen sur les amendements à apporter et des échanges de vues au sein du trilogue institutionnel. Le Conseil et le Parlement arrêtent une position qui vient s'adosser à la proposition de la Commission. Un Comité de conciliation, constitué de représentants des trois parties, a alors 21 jours pour trouver un accord commun. Si cet accord n'a pu être trouvé, la Commission doit théoriquement faire une nouvelle proposition de budget. Dans le cas où un compromis a pu être trouvé, la Commission prépare le règlement définissant le Cadre Financier Pluriannuel. Le résultat est soumis à l'approbation du Parlement qui n'a pas la possibilité de

proposer d'amendements : il s'agit donc pour lui de se prononcer en faveur ou en défaveur de l'intégralité du CFP tel qu'il est énoncé. Le Conseil doit, quant à lui, voter à l'unanimité l'adoption du budget.

À ce niveau de la négociation, le Parlement détient officiellement un droit de véto sur le budget européen, mais au-delà de ce pouvoir acquis de jure, le déroulement de facto des négociations montre que le Parlement européen n'a que peu de moyens de s'opposer durablement au Conseil européen lorsque celui-ci a arrêté un accord de budget (Saurel, 2018). Ce sont les États membres qui tiennent les cordons de la bourse et un accord au sein du Conseil est l'élément qui détermine si les sommes nécessaires au fonctionnement de l'Union seront débloquées. Certes, le processus de négociation montre qu'une fois la proposition de la Commission soumise aux deux institutions, le Conseil tend à réduire le montant de la facture tandis que le Parlement tend à obtenir plus de fonds pour le budget européen. Mais il est clair que les contre-propositions faites par le Parlement européen ne s'opposent pas radicalement aux balises fixées par le Conseil. En 2004, à l'occasion du démarrage des négociations concernant l'exercice 2007-2013, les gouvernements des États membres contribuant le plus financièrement au budget européen ont exigé que le plafond limitant la taille totale du budget passe de 1,25 % à 1 % du Revenu National Brut. Cette période correspondait à l'achèvement de la mise en place de l'Euro et les défenseurs de cette proposition prônaient une vision rigoriste des finances publiques axée sur la limitation de l'endettement dans un cadre où le fonctionnement de la Monnaie unique européenne ne prévoyait pas de mécanisme de redistribution budgétaire entre les participants à la zone euro (voir le chapitre consacré à la monnaie unique). L'analyse des perspectives budgétaires mises en avant à la fois par la Commission et le Parlement européens, à la suite de cette prise de position, montre que les deux institutions s'alignent pleinement sur cette exigence et proposent même des tailles de budget en deçà du plafond exigé.

Ce type de fonctionnement s'oppose au fonctionnement traditionnel d'une fédération budgétaire : « En l'état, le budget de l'Union européenne est donc largement déterminé par des compromis entre 28 gouvernements nationaux. Tandis que dans la plupart des fédérations, il appartient à un gouvernement central puissant d'arbitrer entre plusieurs unités infranationales, c'est exactement l'inverse à l'échelle européenne » (Saurel, 2018 : 24).

6.3.2 *La négociation au sein du Conseil européen : le jeu des équilibres*

Le Conseil européen est d'autant plus central dans la négociation du budget que celle-ci polarise et exacerbe les principales pierres d'achoppement entre États membres concernant le processus d'intégration européen, le sens et les limites à lui donner. Le niveau de solidarité financière à appliquer entre les États membres constitue, à ce titre, un élément conflictuel majeur. Cette question est d'ailleurs une composante structurelle des négociations budgétaires depuis le début du processus d'intégration européen. Et les solutions, qui ont servi à faire converger les gouvernements vers un budget acceptable par tous au fil des années, ont considérablement complexifié le calcul et la lisibilité du cadre pluriannuel. Directement liées à la question de la solidarité, l'allocation et la répartition des ressources budgétaires entre les postes considérés prioritaires mettent également en exergue la prévalence des intérêts et des pré-carrés nationaux et le rôle déterminant joué par les lobbys économiques dans les conflits budgétaires opposant les États membres.

Comme il a été montré antérieurement, chaque État verse au budget de l'UE sa contribution au titre du RNB, à laquelle s'ajoutent les ressources propres collectées par chaque État sur son territoire pour le compte de l'Union européenne ainsi qu'une participation basée sur la TVA à hauteur d'environ 0,30 %. Une fois le budget total et les priorités budgétaires par poste délimités, chaque État membre bénéficie d'allocations budgétaires effectuées par l'Union sur son territoire. Négocier le budget européen, c'est décider pour chaque État membre de la différence entre ce qu'il versera au budget et ce qu'il percevra au titre du budget, autrement dit du solde budgétaire national net. Pour un certain nombre d'États, ce solde est positif : ils bénéficient de finan-

cements européens supérieurs à leurs contributions et dès lors jouissent de la solidarité financière des États dont le solde est négatif. La pierre d'achoppement se situe entre contributeurs nets et bénéficiaires nets du budget européen (voir figure 6.4).

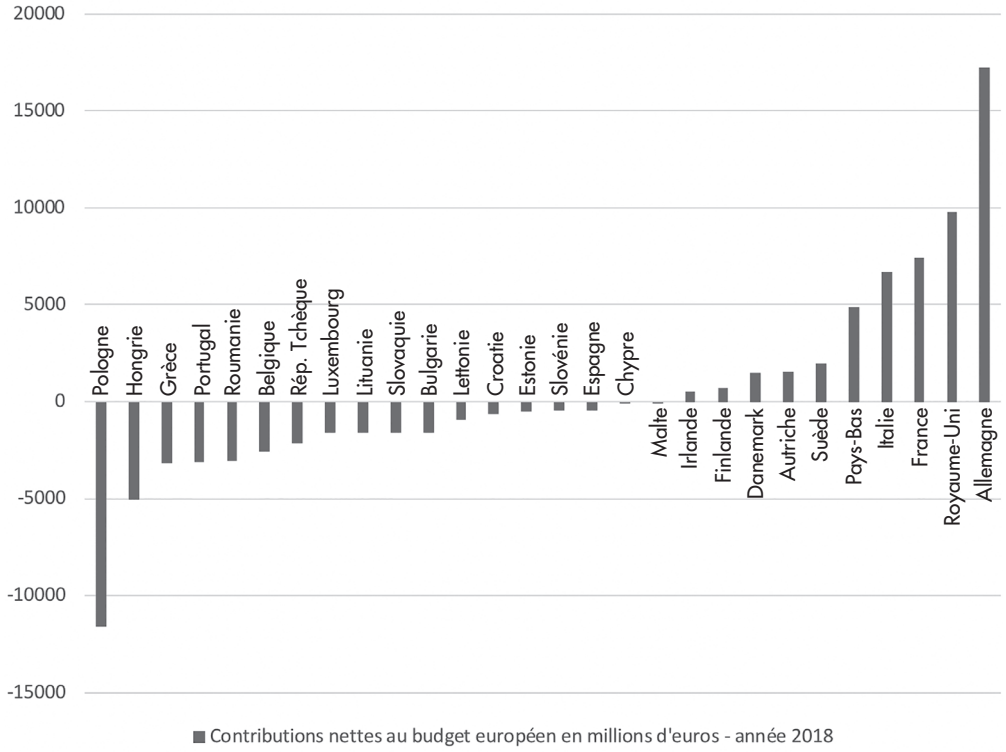


Figure 6.4 *Contributeurs nets et bénéficiaires nets au budget européen en 2018*

Source : Commission européenne

La question de la solidarité financière, et surtout celle du degré de solidarité acceptable du point de vue des contributeurs nets, a été posée pour la première fois par le Royaume-Uni, intégré depuis peu à la CEE, et par sa Première ministre d'alors Margaret Thatcher. Le débat lancé par le Royaume-Uni dans les années 70 s'est cristallisé, depuis lors, autour du principe du « juste retour » (« Fair return principle » en anglais). Au nom du juste retour, un État considère que les bénéfices qu'il retire du budget européen doivent être équivalents à sa contribution au budget ; il considère dès lors nécessaire de prendre en compte le principe du juste retour au moment de l'élaboration comptable du budget et des différents postes qui le composent. Pour être précis, le principe était déjà implicitement appliqué, avant l'arrivée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun, par les États qui adoptaient une ligne de négociation visant à réduire leur contribution nationale. Mais le Royaume-Uni le revendique explicitement et impose en 1979 une négociation sur ce sujet précis lors du sommet européen de Dublin (Koenig, 2020). Le Royaume-Uni avance deux arguments majeurs : il bénéficie peu de la Politique Agricole Commune, alors premier poste budgétaire de la Communauté européenne pour lequel il est un contributeur net ; il pointe également le poids de la ressource TVA dans sa contribution alors qu'il enregistre à l'époque un revenu par habitant inférieur à la moyenne européenne. Cette situation amène le Royaume-Uni à exiger une compensation pour une contribution considérée déséquilibrée par rapport aux fonds européens octroyés. Margaret Tchatcher résumera de manière fameuse la revendication britannique dans le cadre d'une

conférence de presse à l'issue du sommet : « what I want is very simple : I want my money back[7] ». Cinq ans de rudes négociations auront été nécessaires pour définir les principes d'un « rabais » autorisant le Royaume-Uni à se voir rembourser 66 % de sa contribution, principalement sur la ressource TVA (Darvas, 2019). Le manque à gagner est assumé par les autres États membres. Le désormais célèbre « chèque britannique » est entériné en 1984 avec l'accord de Fontainebleau. Il est à noter que, parallèlement à ces négociations, le poste budgétaire dédié à la politique régionale et aux fonds structurels gagne progressivement en envergure, un politique qui, contrairement à la PAC, permet au Royaume-Uni de bénéficier bien davantage du budget européen. De même, la situation économique du Royaume-Uni ne cesse de s'améliorer par la suite, faisant remonter le niveau de vie des Britanniques bien au-dessus de la moyenne européenne. Ce rééquilibrage relatif (le Royaume-Uni est resté un contributeur net) a régulièrement remis sur le devant de la scène le débat sur la pertinence et la pérennité du rabais britannique : comment justifier, par exemple, que le Royaume-Uni continue à bénéficier d'une correction de son solde net alors que d'autres pays, au niveau de richesse comparable et contribuant de manière tout aussi disproportionnée au budget européen, n'en bénéficient pas et sont, en plus, obligés de financer le rabais britannique. Une telle situation n'amène pas à une remise en question du privilège obtenu par le Royaume-Uni, qui en fait une condition sine qua non à toute approbation du budget. Elle donne, au contraire, lieu à la multiplication de dispositifs dérogatoires : c'est ainsi qu'en 2002, l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et la Suède, grands contributeurs nets au budget européen, obtiennent un « rabais sur le rabais », considérant inacceptable de continuer à financer le chèque britannique alors que leur solde net est largement négatif. La correction s'élèvera à 75 % du montant payé pour financer le rabais britannique. De même, le Danemark, les Pays-Bas, la Suède et l'Autriche obtiennent des réductions forfaitaires sur leurs contributions RNB. L'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède bénéficient également d'un rabais sur leurs contributions TVA. La multiplication de ces mécanismes de correction rend le système particulièrement opaque et incohérent (Darvas, 2019). La recherche constante par certains États du juste retour dans la négociation budgétaire a, par ailleurs, des effets induits sur l'allocation des ressources par la Commission, une fois le budget entériné. Ainsi une étude des services de recherche du Parlement européen a montré que le principe du juste retour s'applique de facto dans le cadre des programmes-cadres européens destinés au financement de projets de R&D&I alors même que la sélection des projets éligibles est supposée se faire sur des critères purement qualitatifs sans aucun biais géographique ni économique (EPRS, 2018).

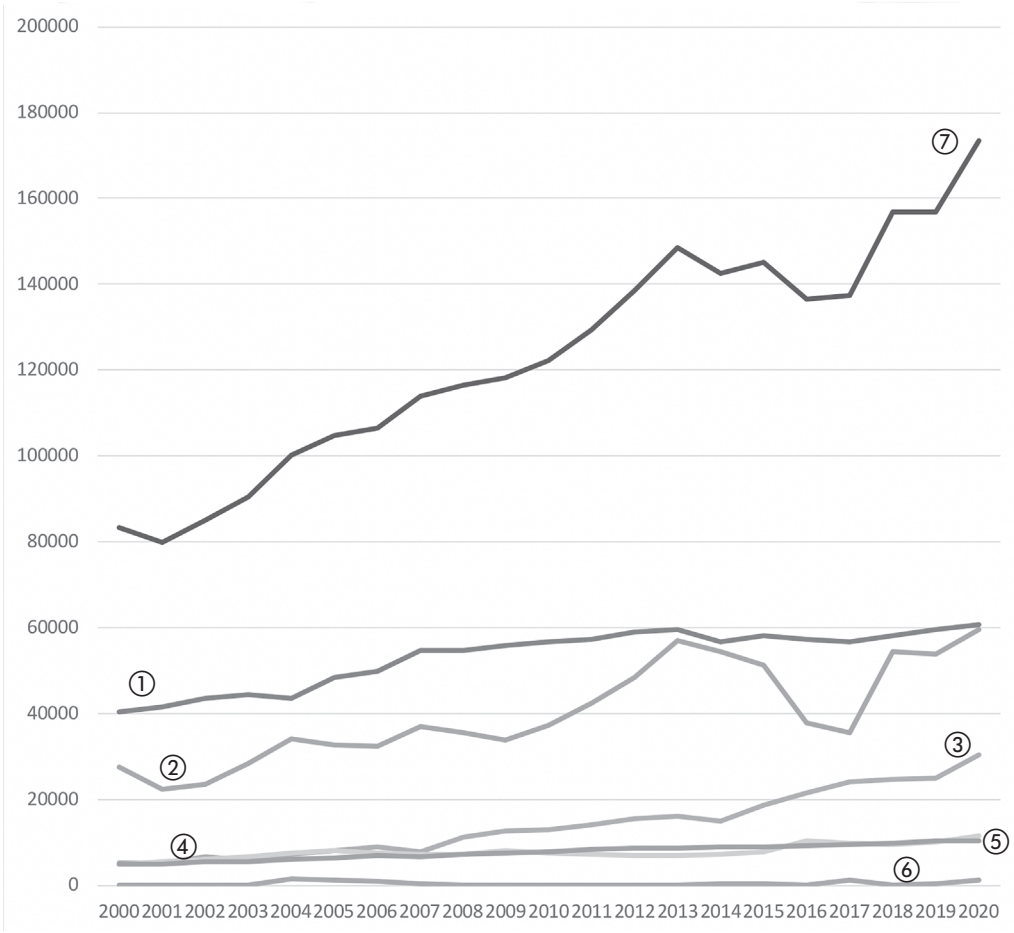
D'un point de vue plus général, quatre contributeurs nets se distinguent non seulement par leur volonté d'appliquer des principes de solidarité limitée, mais aussi par leur rigidité sur la taille globale du budget. L'Autriche, la Suède, le Danemark et les Pays-Bas, parfois aussi appelés les « frugaux », s'opposent de manière systématique à toute expansion du budget, considérant que la négociation budgétaire ne doit pas se faire sur la taille du budget, mais sur l'amélioration qualitative des investissements réalisés au nom du budget[8].

6.3.3 *Les amis de la PAC et les amis de la cohésion*

La défense du juste retour et de l'intérêt national ne s'arrête pas à plafonner le budget global et à circonscrire la solidarité financière entre États membres. Elle se poursuit quand il s'agit de déterminer les moyens alloués aux différentes priorités stratégiques de l'Union européenne. La prépondérance significative et persistante de la Politique Agricole Commune et de la Politique de cohésion dans le budget européen est révélatrice de tractations visant moins à défendre une vision du projet européen et de son devenir qu'à défendre des intérêts catégoriels nationaux et maintenir des transferts financiers acquis de longue date. Pour la période 2014-20, la PAC et la Politique régionale comptaient respectivement pour 39 % et 34 % du budget global, soit deux tiers du cadre financier pluriannuel. Les chapitres qui sont consacrés à ces deux politiques soulignent leur importance historique, ayant jeté les bases du processus d'intégration européen. Cependant, beaucoup soulignent

7 « Ce que je veux est très simple : je veux que l'on me rende mon argent ».

8 Discours prononcé par le Premier ministre néerlandais Mark Rutte à la fondation « Bertelsmann Stiftung » à Berlin le 2 février 2018.



① Agriculture/Ressources naturelles et environnement (principalement PAC)

② Actions structurelles/Cohésion, résilience et valeurs (dont FEDER, FEP, FSE, fond de cohésion)

③ Politiques intérieures (dont R&D, marché intérieur, protection consommateur, énergie, réseaux transeuropéens, éducation, culture, médias, formation, jeunesse)/Sécurité & Citoyenneté/Migration et gestion des frontières

④ Action extérieure & préaccession pour futurs états membres/Voisinage et le Monde + Sécurité et Défense

⑤ Administration (+ réserves jusqu'en 2007)

⑥ Compensations & instruments spéciaux

⑦ Total des dépenses

Figure 6.5 *Dépenses de l'UE par poste et totales entre 2000 et 2020 (en millions d'euros courants)*

Source : Commission européenne.

également, et ce depuis de nombreuses années, l'inadéquation croissante entre les priorités budgétaires se dégageant des négociations et les priorités stratégiques défendues par l'Union européenne. En 2004, la Commission européenne charge l'économiste André Sapir d'évaluer l'efficacité de la Stratégie de Lisbonne lancée en 2000 et visant à faire de l'Union européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010 » (voir le chapitre sur les politiques industrielles). Le rapport Sapir qualifie alors le budget européen de « relique historique », continuant à diriger l'essentiel des fonds disponibles vers l'agriculture tout en sous-finançant les objectifs de compétitivité, de développement technologique et de

convergence pourtant définis comme axes prioritaires par la stratégie de Lisbonne (Sapir, 2004). Ceci ne veut pas dire que le budget n'a pas évolué sur les années. Représentant 39 % du budget européen aujourd'hui, l'agriculture pesait pour 70 % du total dans les années 80 (Gordon, 2020). Les sommes allouées à la recherche et à l'innovation, aux infrastructures transfrontalières et à l'éducation ont, elles, augmenté de manière substantielle (figure 6.5). Pour autant, l'agriculture continue d'apparaître comme surdimensionnée budgétairement. Dans le cadre des négociations relatives au CFP 2021-2027, le Président français Emmanuel Macron, revendiquant par ailleurs la mise en place d'une politique industrielle et de défense européenne ambitieuse, s'est néanmoins « battu » avec succès pour le maintien du budget de la PAC que la Commission européenne proposait pourtant de réduire (Agence Europe, 2020). La réalité est que la France, première bénéficiaire de la PAC parmi les États membres, a intérêt à défendre le maintien de l'agriculture dans les priorités budgétaires de l'UE de la même manière que des pays comme le Portugal, la Croatie, la Lituanie et la Pologne, dépendants des Fonds structurels européens pour 60 % de leurs investissements publics, ont un intérêt majeur à maintenir le budget alloué à la Politique de cohésion (Lada, 2018). De leur côté, les États dits « frugaux » insistent sur la nécessité de réallouer les subventions agricoles (dont ils bénéficient peu, mais auxquelles ils contribuent beaucoup) vers d'autres postes autrement plus prioritaires au nom d'un budget plus qualitatif. On le voit, la négociation se fait autour des allocations nationales attendues et non pas autour d'une stratégie et d'une vision commune. « La dérive est telle que, depuis plusieurs années, les administrations nationales calculent le taux de retour de leur contribution, non plus sur le budget total, mais sur chacune des catégories de dépenses », insiste Stéphane Saurel (Saurel, 2019 : 256).

6.4 DE NOUVELLES RESSOURCES PROPRES POUR L'UNION ?

En 1988, la Commission européenne renonce à développer de nouvelles ressources propres, faute de consensus parmi les États membres, et pérennise les transferts effectués à partir des budgets nationaux. Trois décennies plus tard, les effets pervers engendrés par la dépendance du budget européen aux contributions nationales semblent « bloquer » toute réforme radicale du budget, d'autant que, rappelons-le, le budget se vote à l'unanimité du Conseil. L'extrême complexité d'un système basé sur de multiples dispositifs dérogatoires, l'impuissance de la Commission à convaincre l'ensemble des États membres de relever le plafond du budget européen et enfin l'inertie des finances publiques européennes autour de « piliers historiques » servant intérêts sectoriels et nationaux poussent la Commission européenne dans les années 2010 à rouvrir le dossier enterré des ressources propres pour sortir de l'impasse.

En 2011, la Commission propose, en effet, de réduire de 75 à 40 % les contributions directes des États membres au titre du Revenu National Brut et d'assurer en lieu et place le développement de ressources propres pour alimenter le budget européen. Un groupe de haut niveau sur les ressources propres (High Level Group on Own Ressources – HLGOR) est établi en 2014. Il est présidé par Mario Monti, ancien Premier ministre italien et commissaire européen, et est composé de représentants du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne. Le rapport final « Financement futur de l'UE », publié en 2016, met en avant différentes possibilités parmi lesquelles une taxe carbone, un impôt des sociétés et une taxe sur les transactions financières (HLGOR, 2016). Un autre rapport d'experts indépendants publié la même année anticipe l'échec probable de telles propositions, mettant en évidence les nombreux conflits d'intérêts qu'elles soulèveraient : une taxe sur les transactions financières irait à l'encontre du Luxembourg en tant que hub financier, une taxe carbone rencontrerait l'opposition d'un pays comme la Pologne dont la production d'électricité repose presque exclusivement sur le charbon. Le rapport souligne également la barrière que représente le vote à l'unanimité dans la prise de décision budgétaire (Ferrer, 2016). Il s'avère effectivement que les recommandations faites par le groupe de travail présidé par M. Monti ont été reçues avec froideur par les États membres et plus particulièrement par le groupe des « frugaux » (Brunsden, 2019). La Commission s'entête et reprend le dossier à l'occa-

sion de l'ouverture des négociations pour le Cadre Financier Pluriannuel 2021-2027. Les propositions, qui sont faites, présentent de fortes ressemblances avec celles contenues dans le rapport précédent, puisqu'elles suggèrent à nouveau une ressource fondée sur l'impôt des sociétés, une taxe carbone prélevée au taux de 20 % sur le système européen d'échange de quotas d'émission de CO_2 et une taxe calculée sur la base du volume de déchets d'emballages plastiques dans chaque État membre. Seule cette dernière verra le jour, les autres propositions ayant été rejetées par le Conseil européen (Koenig, 2020).

6.5 LE PLAN EUROPÉEN DE RELANCE NEXTGENERATIONEU : UNE RÉVOLUTION ?

En 2020, alors que la négociation tripartite sur le plan financier pluriannuel 2021-2027 touche à sa fin, les États membres de l'Union décident de mettre en place un plan européen de relance pour faire face aux conséquences économiques de la pandémie de COVID-19. Proposé à l'origine par le couple franco-allemand, ce plan se veut non seulement une réponse aux effets économiques prolongés de la pandémie, mais il tire aussi les leçons de la crise de la zone euro d'après 2008. La rigueur imposée aux pays les plus impactés par la crise de l'Euro, corrélée à l'absence de solidarité financière en Europe, a eu des effets désastreux sur la capacité de l'économie européenne à retrouver un niveau d'avant crise, contrairement aux États-Unis et au continent asiatique (voir le chapitre sur la monnaie unique). Alors que les stigmates de la crise de l'Euro se font encore sentir dans certaines économies européennes lourdement endettées, la pandémie de Covid-19 fait craindre en Europe une récession sans précédent difficilement envisageable dans un contexte de guerre économique entre les États-Unis et la Chine et de montée des protectionnismes. Il est important de mettre en place des instruments de stabilisation économique contracycliques à l'échelle européenne. À ce titre, le budget européen est trop petit pour endosser un tel rôle. En dépit de l'opposition initiale des États rigoristes que représentent les Pays-Bas, la Suède, le Danemark et l'Autriche, un compromis est finalement trouvé et permet le déblocage de financements substantiels à hauteur de 750 milliards d'euros, qui boostent le budget européen (tableau 6.1 et figure 6.6). De plus, ce plan de relance est analysé comme sans précédent, car il déroge à plusieurs principes jusqu'ici en vigueur dans l'Union européenne : il autorise la Commission à s'endetter, il implique une solidarité entre États membres et il envisage la levée de ressources propres par la Commission à des fins de remboursement. En porte-à-faux avec le régime budgétaire tel qu'il s'est imposé sur le temps long de la construction européenne, la question est de savoir si cette nouvelle configuration est mise en place à des fins purement transitoires (comme le plan le prévoit) ou si elle entraînera des conséquences durables sur les cadres financiers pluriannuels à venir. Il s'agit également de qualifier la nature de la solidarité qui se construit à titre provisoire ou à plus long-terme entre les États membres.

6.5.1 *Le fonctionnement du plan NextGenerationEU*

Le plan, tel qu'il a été adopté en juillet 2020, prévoit un emprunt de 750 milliards d'euros adossé au budget européen 2021-27. Pour ce faire, la Commission a été autorisée à lever les fonds nécessaires sur les marchés financiers et émettre des bonds remboursables entre 2028 et 2058. Sur les 750 milliards prévus par le plan de relance, 48 %, soit 360 milliards, seront mis à la disposition des États membres sous forme de prêts qu'ils devront rembourser. Les autres 52 %, soit 390 milliards, seront attribués sous forme de subventions directes aux États membres en fonction de l'importance de leurs besoins. L'essentiel des fonds mis à la disposition des États membres, sous forme de prêts comme de subventions, devront être utilisés entre 2021 et 2024, selon un programme d'investissements respectueux des objectifs prioritaires définis par la Commission européenne, que ce soit dans le domaine numérique (Programme pour une Europe numérique), dans le domaine des technologies environnementales (Pacte vert) ou dans les secteurs nécessitant une plus grande « autonomie stratégique » comme la crise du Covid-19 l'a révélé dans le domaine sanitaire (Maillard, 2020).

Au départ, la proposition franco-allemande n'envisageait le plan de relance que sous la forme de subventions, une proposition que les « frugaux » ont rejetée, souhaitant à nouveau limiter la mutualisation de l'endettement induit par NextGenerationEU (Maillard, 2020). Il n'en reste pas moins que plus de la moitié de la dette contractée par la Commission ne sera pas directement remboursée par les États membres. À ce titre, la Commission européenne est actuellement mandatée pour faire des propositions de « ressources propres » qui pourraient servir à rembourser la partie « subventions ».

6.5.2 *NextGenerationEU : un nouveau modèle de gouvernance budgétaire ?*

Le mécanisme NextGenerationEU mis en place pour assurer le plan de relance européen est présenté par l'Union européenne comme transitoire et exceptionnel. Il ne constitue donc pas une réforme structurelle du Cadre Financier Pluriannuel. Pour beaucoup néanmoins, le pas en avant est inédit et substantiel, il crée un précédent qui peut constituer un modèle de gouvernance budgétaire pour les années à venir. Rien n'est moins sûr. D'abord, ce n'est pas la première fois que la Commission emprunte au nom des États membres même si les sommes engagées par le passé sont incomparablement plus modestes et sont proposées uniquement sous la forme de prêts à rembourser. À l'occasion de la crise pétrolière de 1973 par exemple, un mécanisme de prêt communautaire (Community Loan Mechanism – CLM) est créé pour venir en aide aux pays de la CEE les plus impactés tels que l'Italie et l'Irlande. Ce mécanisme implique également que la Commission emprunte sur les marchés financiers au nom des États en difficulté et permet à l'Italie de percevoir un prêt de 2 milliards de dollars en 1974. L'Irlande bénéficiera du même mécanisme en 1976 et la France en 1983. Ces expériences demeurent sans suite institutionnelle. Rien n'indique qu'il n'en sera pas de même dans le cas du plan NextGenerationEU (Horn, 2020).

D'autre part, la pérennisation éventuelle d'un tel système budgétaire dépend d'un certain nombre de facteurs qui restent imprévisibles à l'heure d'aujourd'hui. Qu'en sera-t-il par exemple de la capacité des États bénéficiaires à rembourser les emprunts contractés auprès de la Commission européenne ? La crise de 2008 a montré la fragilité structurelle de certaines économies européennes, aux prises avec des dettes incontrôlables (voir le chapitre sur la monnaie unique). Quelles ressources propres vont permettre à la Commission européenne d'absorber le coût des subventions mises à la disposition des États membres ? Il a été montré auparavant que la Commission tente depuis une dizaine d'années de réduire sa dépendance aux transferts nationaux par la mise en place précisément de ressources propres. Une seule proposition faite au Conseil – la taxe sur les plastiques non recyclés – a vu le jour et celle-ci reste une taxe très modique. Toutes les autres sont restées lettre morte. Or ce que la Commission envisage dans le cadre du plan de relance reprend plus ou moins les mêmes propositions, dont aucune n'a su dépasser les intérêts divergents des gouvernements (Chatignoux, 2021). À ce titre, la règle de l'unanimité en matière fiscale interroge sur la capacité de la Commission à réunir le consensus sur ses propositions de ressources propres. Celle-ci tente à ce titre d'introduire un vote à la majorité qualifiée sur les matières fiscales : aucune suite n'a été donnée à ce projet (Commission européenne, 2019). Si la Commission n'arrive pas à consolider une part significative de ressources propres, qu'adviendra-t-il du remboursement des emprunts faits au titre des subventions NextGenerationEU ? Il est plus que probable qu'il sera alors demandé aux États membres de rembourser, réduisant à portion congrue la mutualisation des dettes au niveau européen. Enfin qu'en sera-t-il de la discipline des États membres à respecter les lignes directrices de la Commission européenne en matière d'investissements ? Le temps imparti au plan de relance – 2021-2024 – est très court et peut amener au mieux à de la précipitation dans les dépenses ou au pire à des gaspillages. Des études d'impact sur les Fonds structurels dans le cadre de la politique régionale ont montré que les projets ne sont pas toujours pertinents et/ou n'ont pas d'effet sur la convergence entre régions. La capacité de la Commission européenne à suivre et vérifier les projets, qu'elle finance, reste relativement faible. Qu'en sera-t-il dans le cadre du plan NextGenerationEU ? Les inconnues sont donc nombreuses. L'impact à long terme et la résilience du plan NextGenerationEU restent encore à démontrer.

6.5.3 *Mutualisation des dettes n'est pas mutualisation des dépenses*

Enfin, il semble important de souligner que le plan de relance européen, tel qu'il est conçu pour l'instant, mutualise les dettes des États membres, mais, en aucun cas, ne mutualise leurs dépenses. Les investissements réalisés au nom de NextGenerationEU sont des investissements gérés par les gouvernements nationaux sur le territoire national et sous supervision européenne. Le mécanisme ne déroge donc pas au rôle premier de la Commission qui est de coordonner les efforts nationaux vers des objectifs européens. Or cet ouvrage le montre par ailleurs, une faiblesse fondamentale et démontrée du processus d'intégration européen est le caractère décentralisé de son fonctionnement. Une telle décentralisation induit des déséconomies d'échelles contre-productives (redondances et duplications des investissements), ne permet pas nécessairement la mutualisation des efforts autour de projets communs et laisse parfois le champ libre à l'expression des rivalités entre champions nationaux, mais aussi entre États membres. Le système budgétaire en est l'illustration. La mise en œuvre des politiques industrielles au niveau européen l'est également (voir le chapitre sur les politiques industrielles). Certains observateurs, à l'annonce du plan de relance, n'ont pas manqué de souligner que la décision de mettre en place NextGenerationEU s'était accompagné d'une baisse des montants prévus pour le CFP 2021-2027 et donc du budget centralisé au niveau européen (Maillard, 2020 ; Reininger, 2021). On pourrait alors considérer que la mutualisation des dettes a donné lieu à une renationalisation d'une partie des dépenses (figure 6.7).

Tableau 6.1 *Les postes de dépenses pour l'exercice pluriannuel 2021-2027*

Postes de dépenses 2021-27	Cadre Financier Pluriannuel 2021-2027	NextGenerationEU 2021-2024	TOTAL
	1074,3	**750,0**	**1824,3**
1. Marche unique, Innovation & numérique	132,8	10,6	143,4
dont Horizon Europe	76,4	5,0	81,4
2. Cohésion, résilience & valeurs	377,8	721,9	1099,7
dont FEDER	200,4		200,4
dont Fonds de cohésion	42,6		42,6
dont Fonds Social Européen	88,0		88,0
dont React EU		47,5	47,5
Dont Facilité de relance et de résilience	0,8	672,5	673,3
3. Ressources naturelles & environnement	356,4	17,5	373,9
dont Politique Agricole Commune	342,9	7,5	350,4
4. Migration et gestion des frontières	22,7		22,7
5. Résilience, sécurité & défense	13,2		13,2
6. Voisinage et le monde	98,4		98,4
7. Administration publique européenne	73,1		73,1

Source : Commission européenne

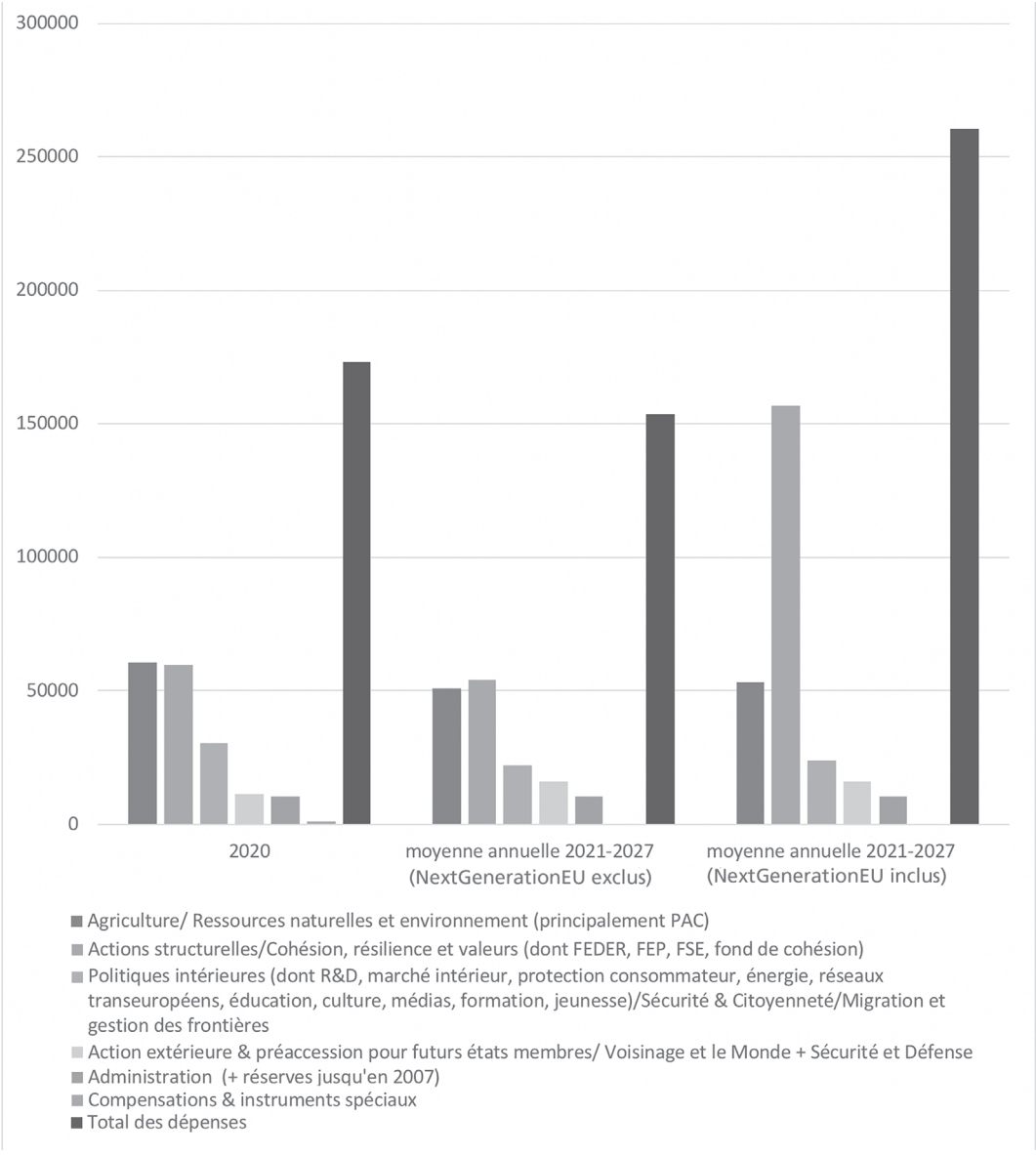


Figure 6.6 *Budget 2020 comparé à la moyenne annuelle 2021-2027 avec ou sans NextGenerationEU (en millions d'euros de 2018)*

Source : Commission européenne, élaboration des auteurs.

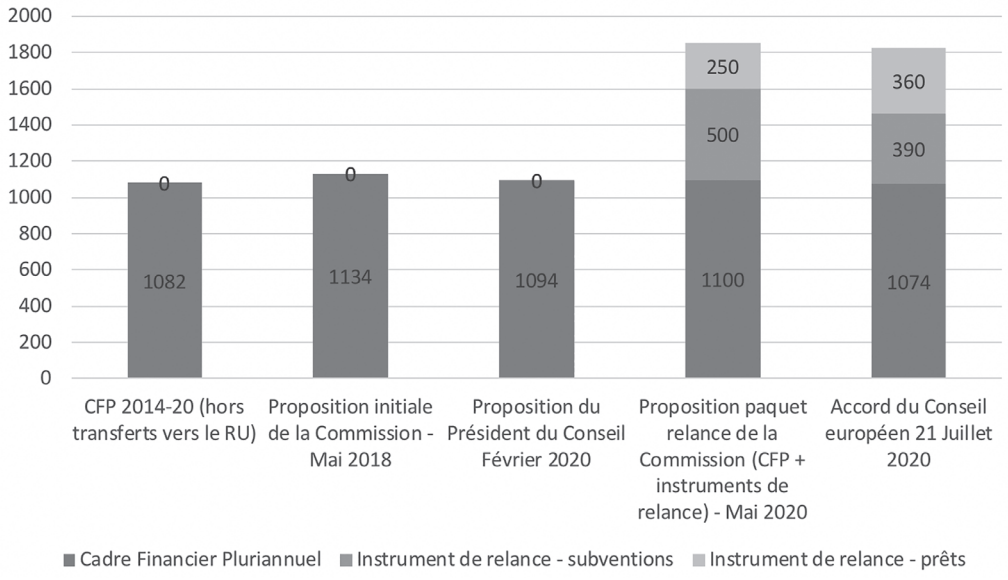


Figure 6.7 *Cadre Financier Pluriannuel – CFP et Instruments de relance en milliards d'euros (prix constants 2018)*

Source : Institut Jacques Delors

BIBLIOGRAPHIE

BARBIER-GAUCHARD, Amélie : Penser le budget communautaire et les dépenses publiques en Europe : la nécessité d'une approche agrégée, Noter Europe, les Brefs, n° 29, Juin 2011.

BRUNSDEN, Jim & KHAN, Mehreen : "Brussels eyes corporate tax to fill €15bn Brexit hole in EU budget", February 14, 2018, Financial Times.

CHATIGNOUX, Catherine : Budget européen : Les nouvelles ressources en péril, Les Echos, 19 juillet 2021.

COMMISSION EUROPÉENNE : Vers un processus décisionnel plus efficace et plus démocratique en matière de politique fiscale de l'Union, COM (2019) 8 final, 15.01.2019.

DARVAS, Zsolt : Who pays for the EU budget rebates and why ? Bruegel blogpost, December 4, 2019.

EPRS : "Overcoming innovation gaps in the EU-13 Member-States", 2018.

GORDON, Noah : The EU budget after Brexit, Reform not revolution, Centre for European Reform, April 2018.

HLGOR : Future financing of the EU, final report and recommendations of the High-Level Group on Own Resources, December 2016.

HORN, Sebastian, MEYER, Josefin & TREBESCH, Christoph : Coronabonds : The forgotten history of European Community debt, 15 april 2020.

KOENIG, Gilbert : Les débats sur le projet de budget européen pluriannuel 2021-27 : reflets des divergences entre États européens, Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe, Juillet 2020.

LADA, Agnieszka : “Squaring the circle ? EU budget negotiations after Brexit – considering CEE perspectives”, Bertelsman Foundation, 2018.

MAILLARD, Sébastien : Un accord historique à améliorer et à réaliser, Institut Jacques Delors, Juillet 2020.

FERRER, Núñez, LE CACHEUX, Jacques, BENEDETTO, Giacomo & SAUNIER, Mathieu : “Study on the potential and limitations of reforming the financing of the EU budget”, June 3rd, 2016. Perspectives, Instytut Spraw Publicznych, Warsaw, January 2018.

OATES, Wallace E. : Fiscal federalism, New York, Harcourt Brace & Jovanovich, 1972.

REINIGER, Thomas : The EU budgetary package 2021 to 2027 Almost finalised, An assessment ? Policy Notes and Reports 45, The Vienna Institute for International Economic Studies, February 2021.

SAPIR, André, AGHION, Philippe, BERTOLA, Giuseppe, HELLWIG, Martin, PISANI-FERRY, Jean, ROSATI, Dariusz, VINALS, José & WALLACE, Helen : “An agenda for a growing Europe”, Oxford University press, 2004.

SAUREL, Stéphane : Le budget de l’Union européenne, La Documentation Française, 2018.

CHAPITRE 7

LE MARCHÉ UNIQUE EUROPÉEN : AVANCÉES, BLOCAGES, INCERTITUDES

7.1 Introduction **238**

7.2 La gouvernance du marché unique ou les dysfonctionnements d'une structure multiétatique **242**

7.3 Le marché unique des biens : le plus intégré des marchés européens mais pas sans déficiences **248**

7.4 Le marché des services : une intégration (définitivement ?) partielle **274**

7.5 Libre circulation des travailleurs et des personnes : une liberté en péril ? **291**

7.6 Le marché numérique : le défi d'une intégration considérée comme stratégique **294**

7.1 INTRODUCTION

Les chapitres précédents ont mis en évidence les facteurs moteurs de l'intégration économique européenne et la mise en place du marché unique pour aboutir à l'Acte unique de 1986 et au traité de Maastricht de 1992. Comme cela a été montré alors, la construction du marché commun puis unique a essentiellement visé à éliminer les barrières physiques, techniques, réglementaires et fiscales à la circulation des biens, des services et des facteurs de production capital et travail (connue sous l'appellation des quatre libertés).

L'élimination des barrières physiques a consisté à abolir les contrôles aux frontières des États membres : sur la base des vérifications faites dans le pays d'origine, chaque État membre reconnaît avoir respecté les règles en vigueur dans les autres pays membres de l'Union européenne. C'est au nom de ce fameux principe de reconnaissance mutuelle que le marché unique a mis fin à bon nombre des barrières techniques nationales utilisées à des fins protectionnistes dans les années 1970-1980. Lorsque cela était nécessaire ou possible, l'Union a également procédé à l'harmonisation de certaines normes de production et de distribution ainsi qu'à celle des règles administratives liées à l'organisation du commerce intra-européen. Enfin, en ce qui concerne les barrières fiscales, l'avancée majeure a eu lieu dans le cadre du Traité de Rome avec l'abolition complète des tarifs douaniers intra-européens en 1968.

Après presque trente ans d'existence, ce sont plus de 1115 directives et 3000 règlements qui déterminent aujourd'hui le fonctionnement du marché unique. Ils constituent un acquis communautaire substantiel à transposer dans la législation de tout nouveau pays candidat à l'adhésion. Mais quel bilan tirer de l'efficacité de ces mesures et quelles sont les réalités du fonctionnement du marché unique ?

Si l'on s'appuie sur les données disponibles, les avancées réalisées apparaissent en demi-teinte du point de vue des objectifs affichés lors du lancement du marché unique. Nul ne conteste que le marché européen soit aujourd'hui plus intégré qu'à la fin des années 80. Cependant, les institutions européennes comme un nombre croissant d'observateurs constatent la persistance de fragmentations que les politiques européennes mises en place n'arrivent pas à faire disparaître ou tout le moins atténuer. Au-delà de ces points de blocage, la réapparition de barrières commerciales, techniques et réglementaires depuis la crise de 2008 tend à alimenter les débats sur un recul potentiellement durable du processus d'intégration européen.

L'évaluation d'un processus d'intégration économique, quel qu'il soit, s'appuie sur des indicateurs classiques tels que la croissance des échanges commerciaux et la convergence des prix[1] qui, tous deux, peuvent témoigner de la disparition d'entraves au commerce, donc d'une concurrence accrue et dès lors de phénomènes de spécialisation économique en fonction précisément des avantages compétitifs mis en exergue dans le cadre du processus d'intégration. D'autres indicateurs tels que la réduction des coûts de production et les gains de productivité peuvent être corrélés aux économies d'échelles dont bénéficient les entreprises dans le cadre d'un marché plus intégré.

Si l'on considère les deux premières décennies du marché unique, des progrès tangibles sont enregistrés : le commerce intra-européen s'accroît de 30 % en part du PIB entre 1985 et 2005. La dispersion des prix se réduit également : pour l'Europe des 15, l'écart des prix finaux à la consommation (intégrant la TVA) est passé de 20 % en 1991 à 13 % en 2005. Enfin, la part des investissements directs étrangers restant en Europe est passée de 53 % en 1995 à 78 % en 2005 (Wallace, 2010). Les années qui suivent marquent néanmoins un ralentissement de l'intégration, voire un recul de certains indicateurs. Entre 2004 et 2017 en effet, le commerce

1 La convergence des prix reste un indicateur complexe à analyser. En effet, l'absence de convergence ou une convergence limitée peut ne pas refléter des progrès réels en termes d'intégration économique mais plutôt des écarts en termes de parité de pouvoir d'achat entre différentes parties du marché, des différences de qualité pour des produits dits substituables, l'existence de demandes locales particulières pour certaines catégories de produits et services qui expliquent certaines limites de convergence en matière de prix. Il est traditionnellement considéré que les écarts du prix sur un marché intégré ne peuvent dépasser les écarts structurellement déterminés par les coûts de transport, les différences de taxation entre les régions et les variations locales pour la demande de certains produits spécifiques.

intra-européen des biens et services a connu une progression lente de 27 % à 33 % en part du PIB. En matière d'investissements internationaux, l'Union européenne a clairement régressé puisqu'aujourd'hui la part des flux intra-européens est revenue à 50 % du total des investissements directs étrangers réalisés par les États membres (European Commission, 2018). Les prix au sein de l'Union européenne tendent à diverger à nouveau depuis 2008 (figure 7.1). Enfin, les gains de productivité enregistrés en Europe au lancement du marché unique et qui avaient permis à l'Union européenne d'effectuer un rattrapage par rapport aux États-Unis s'essoufflent et s'écartent à nouveau à la baisse des performances américaines (figure 7.2). Pour beaucoup, l'intégration dans l'UE semble aujourd'hui accuser les effets prolongés de la crise économique de 2008. D'autres considèrent que le ralentissement précédait la crise économique et reflète certaines limites structurelles du processus d'intégration européen (Erixon, 2016 ; Pelkmans, 2019). À ce titre, il faudra analyser les effets de la pandémie de Covid-19 sur le fonctionnement et l'évolution du marché unique dans les années à venir et voir dans quelle mesure ils accentueront la tendance de ces dix dernières années ou bien, au contraire, permettront une relance du processus d'intégration du marché européen.

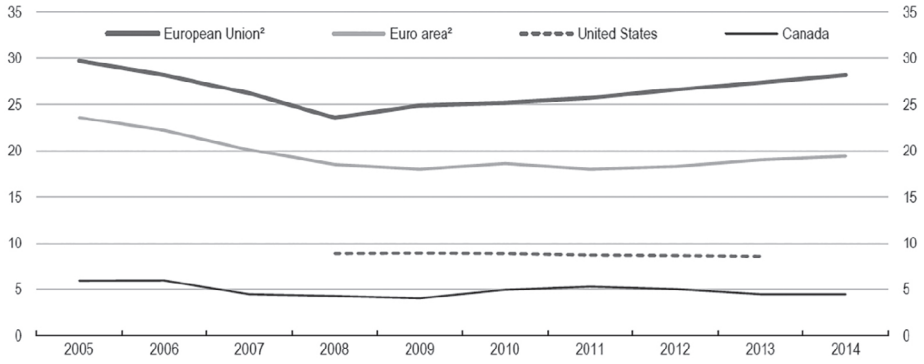


Figure 7.1 *Comparaison en termes de convergence des prix dans l'UE, aux États-Unis et au Canada entre 2005 et 2014 : Coefficient de variation du niveau général des prix en % à l'intérieur de chaque zone*

Source : Strasky, 2016 : 7

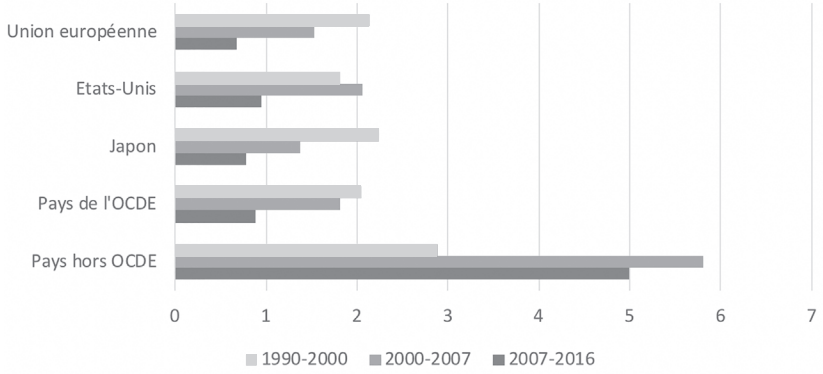


Figure 7.2 *Croissance de la productivité entre 1990 et 2016 dans l'Union européenne et dans le reste du monde*

Source : Études économiques de l'OCDE, 2018

Faire un bilan détaillé du marché unique, c'est commencer par distinguer le marché européen des biens et celui des services, qui n'ont pas connu le même niveau de développement ni le même niveau d'attention dans l'histoire de la construction européenne. Le commerce des biens constitue la part essentielle – 75 % – des échanges intra-européens et compte pour 25 % du PIB de l'Union (figure 7.3). A contrario, les activités de service, dont la part dans le PIB européen a pourtant progressé de 61 % en 1995 à 75 % aujourd'hui, apparaissent clairement sous-représentées dans le commerce intra-européen : seuls 20 % des services font l'objet d'une exportation intra-européenne, un commerce comptant pour 8 % du PIB de l'Union (Sunesen, 2018 ; figure 7.3). Le marché européen des services semble donc accuser du retard en termes d'intégration économique. Comparées à leurs équivalentes américaines, les entreprises européennes de services enregistrent également un écart de compétitivité substantiel de près de 50 % (Surensen, 2018 ; OCDE, 2018 ; figure 7.4). En 2010, la Commission européenne considérait que le marché unique des biens était en phase d'achèvement alors que celui des services restait à construire, son intégration ayant été entamée plus tardivement (Monti, 2010). Dix ans plus tard, l'intégration du marché européen des services n'apparaît plus comme « en devenir » mais comme « bloquée » et dans l'incapacité de surmonter les obstacles aux échanges commerciaux qui persistent.

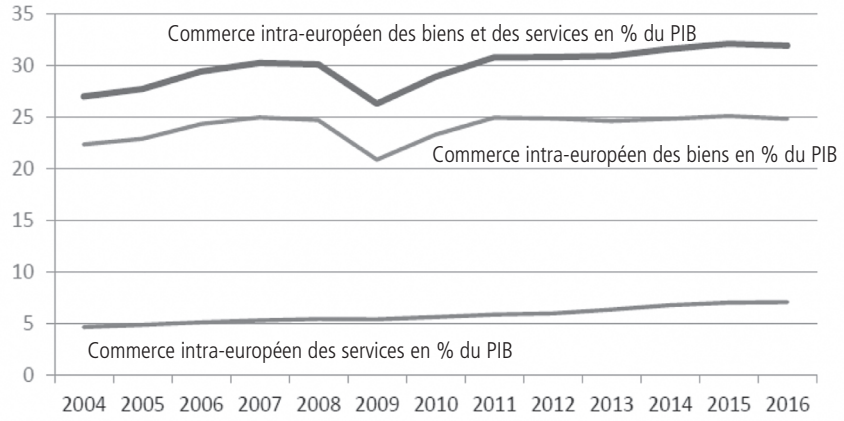


Figure 7.3 *Commerce intra-européen des biens et services en part du PIB de l'Union européenne*

Source : Eurostat, European Commission, 2018

Cependant, si achevé soit-il, le marché européen des marchandises est-il performant ? Certaines études mettent en évidence le contraire. Estimé en part de PIB, le commerce entre les États membres de l'UE serait moitié moins important que celui qui existe entre les États fédérés américains (20 % contre 40 %), et ce alors même que la population européenne se trouve concentrée sur une zone géographique deux fois moins importante (Erixon, 2016). D'autre part, la préférence nationale domine les modes de consommation européens. Les acheteurs européens (consommateurs et industriels confondus) se fournissent 7,5 fois plus auprès de vendeurs nationaux que de vendeurs non nationaux européens. À titre de comparaison, aux États-Unis, le volume de commerce au sein d'un État fédéré est 2,6 fois supérieur aux échanges entre États fédérés (Erixon, 2016). La Banque centrale européenne souligne que cette tendance à la préférence commerciale nationale reste relativement stable depuis les années 2000 (Mika, 2017). Enfin, les écarts de prix pour des produits similaires restent plus importants en Europe qu'aux États-Unis et tendent même à se creuser depuis le déclenchement de la crise économique en 2008 (figure 7.1).

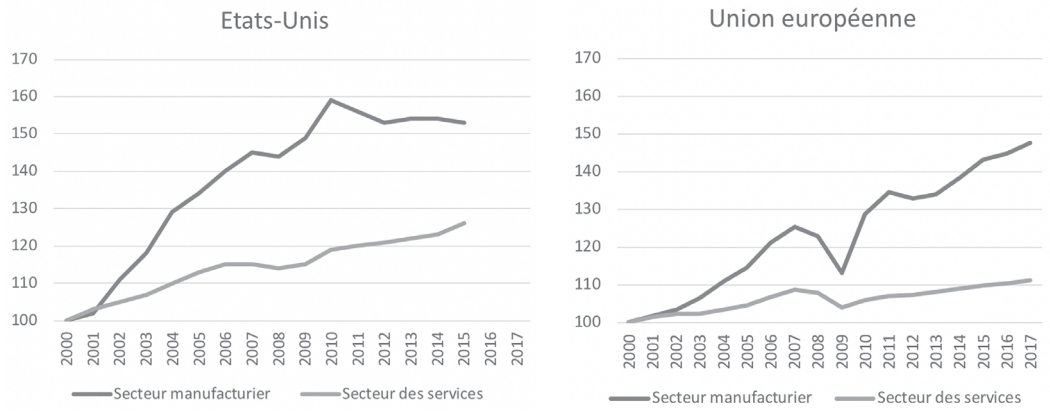


Figure 7.4 *Productivité du secteur manufacturier et du secteur des services aux États-Unis et dans l'Union européenne entre 2000 et 2017 (Année 2000 : index 100)*

Source : Études économiques de l'OCDE, Union européenne, 2018

Au-delà de barrières linguistiques et géographiques propres au marché européen, la fragmentation persistante du marché européen des biens est à mettre en relation avec la persistance de barrières techniques, fiscales et juridiques qui fait l'objet de ce chapitre.

La faiblesse des échanges intra-européens comparés à ceux réalisés à l'intérieur des États-Unis s'explique en partie par le manque de déploiement européen des petites et moyennes entreprises : en 2018, seuls 15 % des 25 millions de petites et moyennes entreprises existantes en Europe opèrent un commerce transnational, un chiffre néanmoins en hausse puisqu'elles n'étaient que 8 % en 2015 (Commission européenne, 2020a ; Defraigne & Nouveau, 2017). La Commission européenne considère que ces résultats démontrent de la fragmentation persistante du marché « dit » unique, une fragmentation générant des coûts opérationnels qui, s'ils sont supportables par les grosses entreprises multinationales, restent dissuasifs pour les PMEs. Ceci est d'autant plus significatif que le nombre de microentreprises en Europe est plus important qu'aux États-Unis (93 % contre 85 % de PMEs).

Depuis les années 2000, différents rapports publiés ou commandés par la Commission européenne pointent du doigt le marché unique comme un des facteurs explicatifs clés du retard de compétitivité pris par les entreprises européennes (figure 7.2). La stratégie de Lisbonne dès mars 2000[2] place l'achèvement du marché unique au cœur des objectifs à atteindre avant 2010. Le rapport « An agenda for a growing Europe », commandité par la Commission européenne à un panel d'experts dirigé par André Sapir, souligne en 2004 les défaillances du marché unique, entre autres, la mauvaise application des règles déjà en vigueur, la fragmentation persistante du marché des services et des industries de réseau (voir infra), les règles contraignantes à l'entrée du marché du travail européen et les barrières à l'entrée de nouveaux entrants économiques (Sapir, 2004). L'agenda 2020, qui succède à la stratégie de Lisbonne en 2010, et le rapport de Mario Monti paru la même année sur la relance du marché unique soulignent encore une fois les obstacles nombreux entravant un fonctionnement optimal du marché européen. Et finalement en 2018, la Communication de la Commission européenne « Le marché unique dans un monde qui change », tout en insistant à nouveau sur les obstacles qui perdurent, fait aussi le constat de son impuissance : « *Une intégration plus profonde requiert aujourd'hui plus de courage politique et de détermination qu'il y a 25 ans, et des efforts plus soutenus que jamais sont nécessaires pour combler le fossé entre la rhétorique et les résultats sur le terrain. Nous sommes trop souvent*

2 Voir chapitre 9.

confrontés à une situation dans laquelle le consensus qui semble se forger au plus haut niveau autour de la nécessité d'approfondir le marché unique ne va pas de pair avec une volonté politique d'adopter les mesures concrètes proposées par la Commission qui feraient la différence, ou de transposer et mettre en œuvre des mesures déjà adoptées. Même lorsqu'ils se disent favorables à une intégration accrue du marché ou à une plus grande harmonisation, les États membres défendent souvent uniquement leur approche nationale comme fondement à l'élaboration de règles européennes, ce qui peut générer des tensions politiques. En conséquence, la Commission est régulièrement invitée à soumettre de nouvelles idées, alors que la volonté de poursuivre le processus n'est pourtant pas garantie » (Commission européenne, 2018).

Si l'on essaye de catégoriser les problèmes identifiés au sein du marché unique, trois types de problèmes essentiels peuvent être mis en avant. Il y a d'abord ce que l'on pourrait appeler des problèmes de gouvernance ou plus simplement des dysfonctionnements dans la mise en œuvre du droit communautaire relatif au marché unique. Retards d'insertion des normes européennes dans le droit interne des États membres, mauvaise insertion, voire non-application ou violation des mesures décidées : l'ensemble de ces dysfonctionnements tendent à maintenir et prolonger un certain nombre de barrières supposées résolues au sein du marché unique.

Il y a ensuite les déficiences du marché unique, au sens où les mesures qui ont été prises jusqu'ici ne permettent pas d'assurer une véritable libre circulation des biens, services, et facteurs au sein de l'Union européenne. Que ces déficiences soient liées à la complexité des sujets abordés et dès lors à la lenteur à trouver des solutions adéquates ou plutôt à la persistance inavouée de politiques de champions nationaux au sein de certains États membres, elles contraignent en tout cas la Commission européenne à reconnaître le caractère « inachevé » du marché unique presque trente ans après le Traité de Maastricht.

Enfin, le marché unique est un processus dynamique marqué par l'apparition d'innovations et changements technologiques qui peuvent également donner lieu à l'émergence de nouvelles barrières et donc de nouveaux défis au fonctionnement du marché unique. Le développement des technologies de l'Information et de l'Internet par exemple soulève la question du marché numérique en Europe, et de la capacité des entreprises à utiliser l'ensemble des outils organisationnels et commerciaux issus de la technologie numérique dans l'ensemble de l'Union européenne sans barrière contraignante. La stratégie pour le marché unique numérique, lancée par la Commission européenne en 2015, fait à ce titre le constat de la fragmentation de ce marché spécifique et propose une série d'initiatives visant à mettre en place les infrastructures nécessaires à un développement uniforme et transfrontalier d'Internet ainsi qu'à harmoniser le cadre légal régissant la circulation des données numériques dans l'Union européenne.

Il est à signaler que ce chapitre ne traite pas de la libre circulation du capital. Par souci de cohérence, cet aspect spécifique du marché unique est traité dans le cadre du chapitre sur l'Union économique et monétaire.

7.2 LA GOUVERNANCE DU MARCHÉ UNIQUE OU LES DYSFONCTIONNEMENTS D'UNE STRUCTURE MULTIÉTATIQUE

Comme il a été mentionné précédemment, l'ensemble des décisions obligatoires liées au marché unique prend la forme législative de règlements et directives. Sans rentrer ici dans des détails de l'ordre juridique communautaire qui n'est pas le propos de ce livre, il est important de préciser quelques spécificités simples de ces deux types d'actes juridiques. Seront reprises ici les définitions de Rostane Mehdi (Mehdi, 2008 : 42) :

– Le règlement : il est édicté par le Conseil, éventuellement en codécision avec le Parlement ou la Commission. Il contient des prescriptions abstraites et impersonnelles qui constituent un « pouvoir normatif complet ». Le règlement est donc applicable directement dans tous les États membres, « sans

qu'aucune mesure particulière d'incorporation, de publication ou de transformation soit nécessaire ». Le règlement substitue donc le droit européen au droit national ;

– La directive : elle engage tout État membre concerné par la Directive sur les objectifs imposés par ladite directive tout en laissant aux autorités nationales le choix de la forme et des instruments à mettre en œuvre. La Directive n'a donc pas d'effet direct à l'instar du règlement, mais doit être transposée dans les droits nationaux.

Près de 28 % de l'acquis communautaire en matière de marché intérieur sont des directives, impliquant donc un processus de « transposition » du droit communautaire en droit interne des États. Cette phase de « transposition » est considérée comme un facteur important de dysfonctionnement pour le marché unique. Ceci étant dit, si l'usage de la directive dans le processus législatif européen est considéré comme plus problématique que le règlement, ce dernier n'est pas sans faille et peut également générer des « enforcement barriers[3] » sur le marché intérieur pour reprendre l'expression de Jacques Pelkmans (Pelkmans & Correia, 2012).

7.2.1 *Des irrégularités récurrentes dans la mise en application nationale des règles du marché intérieur*

Le retard de transposition et la mauvaise transposition sont les deux problèmes majeurs lors de la transformation des règles communautaires relatives au marché intérieur en droit national.

Dix ans après le lancement du Traité de Maastricht, 27 % des directives n'avaient pas été transposées dans l'ensemble des États membres, correspondant en moyenne à un déficit de 6 % par pays (Wallace, 2010). À la même période, la Commission européenne avait entamé plus de 1500 procédures d'infraction pour non respect des délais de transposition.

En 2003, dans la foulée de la stratégie de Lisbonne, ce déficit de transposition et sa résultante sur la fragmentation de marché intérieur ont amené les États membres à se mettre d'accord sur un plafond maximum fixé à 1,5 % par État de directives non transposées. En 2007, le plafond est abaissé à 1 % et en 2011, un objectif non contraignant de 0,5 % est proposé par la Commission (Commission européenne, 2011d). Si l'édiction de ces limites semble avoir porté ses fruits – réduisant le déficit de transposition à 0,6 % en moyenne en 2019 – il reste d'importants écarts entre les États membres (Voir figure en ligne via le QR Code ci-contre). D'autre part, même s'ils sont moins nombreux que par le passé, certains retards ont un impact significatif sur le plan du développement du marché européen. En février 2021, la Commission européenne a ouvert une procédure d'infraction à l'encontre de 24 États membres sur les 27 que compte l'Union européenne pour non-respect de l'échéance de transposition du nouveau code de communications électroniques européen. Ce code, adopté en 2018, modernise et harmonise l'ensemble des règles pour le secteur des télécommunications. Outre le caractère très large de cette réglementation, elle définit en particulier les conditions de déploiement paneuropéen de la 5G, en garantissant une utilisation coordonnée du spectre radioélectrique dans l'Union et en fixant la marche à suivre quant à l'octroi des fréquences radioélectriques pour les opérateurs candidats. L'échéance pour la transposition de ce paquet législatif d'envergure était fixée au 21 décembre 2020, date à laquelle seuls trois pays – la Finlande, la Grèce et la Hongrie avaient réformé leur droit national, remettant en question la mise en place rapide du réseau à haut débit, pourtant présentée officiellement à la fois par les institutions européennes et les États membres comme un impératif stratégique majeur à la fois pour la relance de l'économie européenne et pour sa transformation digitale.

www.lienmini.fr/figure08

3 « *Enforcement barriers* are strictly and only about bad or non-implementation or bad or non-application or bad or non-enforcement of EU law […] Enforcement barriers could best be regarded as barriers to (intra-EU) market access that have not been addressed effectively by EU enforcement mechanisms although they should have been. Therefore, enforcement barriers are a direct consequence of the *acquis communautaire*, hence, what has already been accomplished in the EU internal market. » (Pelkmans & Correia, 2012 : 7-12)

On compte aujourd'hui que, pour chaque nouvelle directive à transposer dans l'année en cours, entre 10 et 15 États membres en moyenne le font avec retard. Sachant que les délais légaux impartis varient selon les directives entre six mois et deux ans et que le retard moyen est de neuf mois, sachant également que toute poursuite par la Commission d'un État membre pour manquement prend entre un et trois ans, il est clair que l'adoption de règles visant l'intégration du marché européen au niveau communautaire n'assure en rien la disparition à court terme des obstacles au commerce visés par la législation.

www.lienmini.fr/figure09

Et les dysfonctionnements législatifs liés au marché unique ne s'arrêtent pas là puisqu'une fois les décisions communautaires transposées, d'autres problèmes peuvent apparaître quand il s'agit de vérifier la transposition et/ou l'application correcte des directives relatives au marché unique. On compte aujourd'hui 800 procédures d'infraction par an, soit une trentaine en moyenne par État membre (Voir figure en ligne via le QR Code ci-contre). Ces poursuites à nouveau sont longues, officiellement limitées à 18 mois, elles se prolongent jusqu'à 30 mois, et soulignent à nouveau l'effectivité toute relative du marché unique (Commission européenne, 2015a).

Le non-respect du droit européen s'illustre particulièrement dans deux domaines angulaires pour le fonctionnement du marché intérieur : le principe de reconnaissance mutuelle entre États membres ainsi que l'ouverture des marchés publics à la concurrence (Bache, 2011 ; Commission européenne, 2015b). Il est récurrent que des produits ayant été déclarés conformes aux normes du pays d'origine se voient soumis une nouvelle fois à un test ou imposés des exigences de conformité supplémentaires dans le pays de destination, une infraction au principe de reconnaissance mutuelle et à la libre circulation des biens. Le phénomène se réitère quand il s'agit de reconnaître les diplômes de ressortissants non nationaux de l'Union européenne. Ces infractions non seulement freinent la libre circulation des travailleurs, mais elles entravent également la libre circulation des services nécessitant l'intervention d'un « prestataire de services » dont le droit d'exercer est dépendant de la reconnaissance de ses diplômes.

La passation de marchés publics est également l'un des domaines où les infractions sont particulièrement nombreuses. L'intégration du marché européen a donné lieu à une libéralisation des marchés publics par le biais d'appels d'offres ouverts à l'ensemble des candidats européens et proposant des critères de publication et de sélection transparents et non discriminatoires. Or il s'avère que la plupart de ces marchés publics restent octroyés à un candidat national (Bache, 2011). Sachant que les marchés publics pèsent pour 14 % du PIB européen, la persistance de formes indues de « préférence nationale » dans ce domaine ne peut que souligner les dysfonctionnements du marché unique.

Une autre problématique fait l'objet de l'attention croissante de la part de la Commission européenne : le *gold-plating* (le terme n'a pas d'équivalent en français). Il s'agit pour les États membres d'ajouter aux règles européennes (qu'elles soient sous la forme de directives ou de règlements) des exigences légales ou des démarches administratives supplémentaires comme conditions d'accès au marché national. Cette pratique ajoute de facto des obstacles, là où la règle européenne est supposée en enlever. À titre d'exemple, les mesures de protection contre les incendies dans le secteur de la construction font l'objet de règles harmonisées à l'échelle européenne et bénéficient du marquage CE. Pour autant, la Belgique, la France et la Suède imposent une certification nationale supplémentaire qui relève directement du « gold-plating » (Dahlberg, 2020). Dans la cadre du Règlement Général sur la Protection des Données – RGDP entrée en vigueur en 2018, la Commission européenne rapporte qu'un État membre y a ajouté 600 pages de législation additionnelle (Commission européenne, 2018).

ENCADRÉ 7.1

Transposition et application incorrectes des règles relatives au marché unique : illustrations

– Liberté d'établissement et libre circulation des services – plusieurs pays imposent des obstacles excessifs et injustifiés à la prestation de certains services :

En novembre 2016, l'Espagne, la Belgique, la Lituanie, l'Allemagne, l'Italie, l'Autriche, la Hongrie, le Danemark et Chypre se voient poursuivis pour n'avoir pas respecté la directive européenne sur les services (directive 2006/123/CE) et pour avoir imposé des conditions injustifiées à la prestation de certains services, créant ainsi des obstacles à l'égard de la libre circulation des services. Parmi les obstacles observés, l'exigence d'avoir un siège social sur le territoire d'accueil du service (l'Autriche pour les architectes et les ingénieurs), des exigences injustifiées en matière de détention de capital de la part du prestataire de service (Chypre pour les ingénieurs), des exigences supplémentaires en matière d'autorisation et de certification par rapport à un prestataire local (le Danemark pour le secteur de la construction), des tarifs minimaux et maximaux à la prestation de service (l'Allemagne pour les architectes et les ingénieurs). Ce type de pratiques est considéré contraire au fonctionnement du marché unique.

– Libre circulation des marchandises – la France est l'objet de plaintes l'accusant de faire obstacle à la libre circulation des produits de construction :

En 2012, La France s'est vue rappelée à l'ordre pour non-respect du règlement du 9 mars 2011 harmonisant la commercialisation des produits de construction. Les produits de construction sont ici considérés comme des produits intermédiaires fabriqués et mis sur le marché en vue d'être incorporés dans des ouvrages de construction (portes, fenêtres, produits d'isolation, produits pour façades ou toitures comme les briques ou les tuiles, les appareils sanitaires, etc.). Le règlement met en place une échelle de performance des produits de construction en fonction de spécificités techniques et environnementales prédéfinies. Pour faciliter la circulation de ce type de marchandises, le règlement de l'Union oblige les fabricants à faire une déclaration de performance et à apposer le marquage CE si le produit répond aux normes minimales européennes. En apposant le marquage « CE » sur un produit de construction, les fabricants indiquent assumer la responsabilité de la conformité dudit produit à sa performance déclarée et obtiennent le droit de faire circuler librement leurs produits dans l'Union européenne. Or la France exigeait en 2012 que ces produits obtiennent une certification française, avec ou sans marquage CE, donnant lieu à de nombreuses plaintes de fabricants et importateurs de ce type de produits.

– Libre circulation des capitaux – l'Italie est accusée de s'arroger des pouvoirs spéciaux dits « *golden shares* » jugés illégaux par la Commission européenne :

Un conflit oppose l'État italien et la Commission et la Cour européenne de justice depuis plusieurs années concernant les prérogatives que se sont octroyées les autorités italiennes à l'égard de certaines de leurs entreprises privatisées stratégiques : l'entreprise pétrolière ENI, le groupe d'énergie Enel, l'opérateur Telecom Italia et le géant de l'aéronautique et de la défense Finmeccanica. L'Italie est reconnue comme disposant à l'égard de ces entreprises de droits spéciaux, appelés également *golden shares*, lui permettant de s'opposer à la vente d'actions de ces entreprises, à la formation d'un pacte d'actionnaires qui obtiendrait des droits de vote trop importants ou de s'opposer à une fusion ou à une scission. Certaines restrictions à la libre circulation des capitaux et donc à la liberté d'investissement en Europe sont tolérées dans le cas où il est démontré que des intérêts vitaux sont en jeu tel que l'approvisionnement minimal en ressources énergétiques ou en biens essentiels à la collectivité. Le principe des *golden shares* n'est donc pas invalidé en Europe par le principe de la libre circulation des capitaux, mais doit être clairement justifié et limité aux intérêts vitaux susmentionnés. C'est d'ailleurs à ce titre que l'Italie s'est arrogé ces droits spéciaux. La Commission et la Cour européenne de justice ont rejeté l'argument avancé par l'Italie, les critères permettant de faire valoir ces *golden shares* étant trop généraux et imprécis pour garantir leur usage exclusif pour la défense d'intérêts vitaux.

De tels pouvoirs discrétionnaires, selon la Commission européenne, peuvent revêtir un caractère dissuasif pour les investisseurs souhaitant acquérir des participations (investissements directs étrangers ou de portefeuille) dans les entreprises concernées et constituent dès lors une entrave à la libre circulation des capitaux.

– Passation de marchés publics – En 2009, la Commission engage contre la Slovaquie une procédure d'infraction relative à un contrat de service public d'une valeur de 90 millions d'euros pour le ministère des infrastructures

L'infraction porte sur le déroulement de l'appel d'offres concernant ce contrat qui, selon la Commission, ne respectait pas les règles de transparence et de publicité inscrites dans le droit communautaire. La publication de l'appel à candidatures s'est en effet faite par voie d'affichage sur un panneau situé dans une partie des locaux du ministère slovaque, à accès restreint, pendant une durée de deux semaines. La durée et les moyens d'accès aux informations relatives à ce contrat étaient donc insuffisants pour permettre à tous les concurrents potentiels de présenter un dossier de candidature. La procédure a été entamée suite au dépôt d'une plainte et le contrat a été annulé en mai 2009.

7.2.2 *Comment réduire les irrégularités liées à la mise en œuvre du marché unique ?*

La Commission européenne a mis en place plusieurs outils visant à remédier aux erreurs fortuites ou intentionnelles de transposition ou d'application du droit lié au marché unique. Deux d'entre eux, considérés comme représentatifs de l'action de la Commission en la matière, sont ci-dessous détaillés : d'une part, de la mise en place de plateformes d'intermédiation entre les institutions européennes, les États membres et les acteurs économiques. Et d'autre part l'usage plus extensif du règlement dans le processus législatif européen (voir ante).

A. Le développement de plateformes d'intermédiation :

En fixant à partir de 2003 un pourcentage plafond de directives non-transposées à l'échelle nationale, la Commission espère raccourcir les délais que s'accordent les États membres pour traduire le droit européen en droit national. En mettant en place la même année le réseau SOLVIT[4], la Commission espère éviter les procédures juridiques tout aussi longues, et alors unique recours, en cas de non-application ou mauvaise application de l'acquis communautaire. Le dépôt d'une plainte et son traitement par la Cour européenne de justice constituent des démarches lourdes potentiellement dissuasives pour celui qui fait face à un problème transfrontalier. Que la justice soit le seul mode de redressement d'une mauvaise application du droit européen peut dès lors contribuer à maintenir l'entrave plutôt qu'à y mettre fin rapidement. Le réseau Solvit est un réseau de résolution de problèmes en ligne qui se veut donc une alternative informelle et coopérative au recours juridique. Dans le cadre de ce réseau, une entreprise ou un citoyen peut déposer une plainte pour un problème transfrontalier, les États membres impliqués peuvent alors se concerter et régler le contentieux sans qu'une décision de justice doive être rendue. Depuis sa création en 2003, le réseau a traité en moyenne 1300 cas par an (2387 cas en 2019). Cependant, SOLVIT est majoritairement sollicité par des citoyens et beaucoup moins par des entreprises dont les problèmes, par leur importance, doivent davantage faire l'objet d'un traitement juridique. Ces dernières ne représentaient que 5 % des cas en 2019, une proportion relativement stable sur les années (Dahlberg, 2020).

D'autres initiatives similaires voient le jour avec l'objectif de combler le déficit d'information ou de transparence d'information et également de lever les obstacles persistants sur le marché européen (pour exemple la plateforme Europe Direct créée en 2005 et le Réseau Entreprise Europe lancé en 2007). Ces plate-

4 https://ec.europa.eu/solvit/index_fr.htm

formes d'intermédiation restent méconnues et peinent à s'imposer auprès des milieux d'affaires qui n'y font que rarement appel en comparaison du nombre d'infractions constatées. De plus, leur multiplication tend à complexifier le parcours de l'entreprise ou du citoyen en quête d'information ou d'un recours juridique. À ce titre, en 2018, les institutions européennes décident le regroupement de l'ensemble de ces instruments sous un même portail – le portail numérique unique[5] (Single Digital Gateway en anglais) qui depuis décembre 2020, sert de seul point d'accès à l'information et à la clarification des droits en vigueur sur le marché unique.

B. Légiférer par règlement plutôt que par directive

Une autre solution développée par la Commission, face aux problèmes de transposition et d'application, consiste à privilégier l'usage du règlement sur la directive.

Comme il a été précisé antérieurement, le règlement a cet avantage qu'il constitue un droit complet qui ne nécessite pas de transposition et est applicable automatiquement. L'usage du règlement éviterait donc ces erreurs d'interprétation ou d'application mises en évidence, en particulier sur les moyens de la loi au libre choix de l'État membre dans le cadre de la directive. L'exemple des produits de construction mentionné dans l'encadré 5.1 correspond à cette volonté de légiférer par voie de règlement. La législation européenne sur les produits de construction se présentait jusqu'en 2011 sous la forme d'une directive mise en place en 1988. La décision de remplacer ladite directive par un règlement s'explique en grande partie par l'inopérabilité de la directive : la transposition de la directive a en effet donné lieu à autant d'interprétations et de moyens de la mettre en œuvre qu'il n'y a d'États membres, en particulier concernant les conditions de mise sur le marché. Ceci avait pour résultat, selon beaucoup de professionnels du secteur, de multiplier les charges administratives des fabricants et dès lors de maintenir les entraves à la libre circulation de ce type de produits.

Le rapport Monti insiste d'ailleurs en 2010 sur l'opportunité de développer l'usage du règlement pour légiférer de manière plus efficace sur le marché unique (Monti, 2010). Depuis, le recours au règlement s'étend considérablement. En 2002, l'acquis communautaire se composait de 1497 directives et 299 règlements. Aujourd'hui, la proportion s'est inversée puisque le nombre de règlements est de 3000 alors qu'il n'est plus que de 1115 pour les directives, révélant la généralisation du règlement comme mode législatif. Ce glissement progressif est frappant et relève de cette volonté d'éviter les problèmes de transposition posés par l'usage de la Directive. Ceci peut d'ailleurs expliquer les performances récentes des États membres à faire baisser le nombre de directives non transposées dans leur droit national, qui pourrait finalement moins refléter une discipline accrue de la part des États membres qu'un nombre réduit de directives à transposer.

Le règlement contribue-t-il à un meilleur fonctionnement du marché unique ? La procédure d'infraction auquel était sujet l'État français en 2012 concernant le fameux règlement sur les produits de construction (cf. encadré 7.1) ou encore l'exemple du règlement sur la RGDP, préalablement cité, tendent à relativiser la portée de cette solution. Car la question n'est pas tant de trouver la procédure la plus « fonctionnelle », mais de s'assurer que les États membres et, derrière eux, certains de leurs champions nationaux veulent d'un marché unique pleinement fonctionnel. Le non-respect des délais de transposition, les mauvaises transpositions ou la pratique du *gold plating* ne sont parfois que l'expression de la volonté de ne pas appliquer la loi européenne et de maintenir certaines entraves nationales au détriment de la concurrence étrangère. Dans ce cas, le règlement peut éliminer les problèmes liés à la transposition des directives, mais il ne réglera pas la question liée au non-respect de la loi.

5 https://europa.eu/youreurope/index_fr.htm

7.3 LE MARCHÉ UNIQUE DES BIENS : LE PLUS INTÉGRÉ DES MARCHÉS EUROPÉENS MAIS PAS SANS DÉFICIENCES

Cette partie vise à faire le bilan des processus et des politiques mis en place pour assurer la libre circulation des biens fixée par l'acte unique européen de 1986. Il s'agit ici d'évaluer les réalisations mais aussi d'identifier les déficiences toujours persistantes au sein de ce marché.

« Dans certains domaines, tels que le marché unique des produits, l'intégration du marché a atteint un stade de maturité. L'action des pouvoirs publics peut être axée sur la « maintenance du marché » au moyen d'une surveillance du marché, d'une intervention réglementaire ciblée, d'une simplification et d'une réduction des coûts de mise en conformité » (Monti, 2010 : 42). Telle est l'évaluation faite par Mario Monti, dans son rapport « Une nouvelle stratégie pour le marché unique » publié en 2010. Le marché européen des biens devrait comme tout projet dynamique faire l'objet d'améliorations constantes, mais pourrait être considéré comme relativement achevé. Il est clair que, comparées aux échanges intra-européens de services, les marchandises circulent de manière relativement fluide sur le marché intérieur. Pourtant, comme l'introduction à ce chapitre l'a montré, non seulement le marché européen des biens enregistre des performances en deçà du marché américain mais il s'avère qu'après le choc de la crise économique, l'évolution du commerce intra-européen des biens tend à stagner voire à régresser, marquant un coup d'arrêt à la création d'échanges transfrontaliers de produits. Peut-on parler d'un regain de mesures protectionnistes contraire au fonctionnement du marché unique ? Presque trente ans après la mise en place du marché unique, quelles sont les principales barrières à une libre circulation des biens en Europe ?

Les problèmes évoqués de manière récurrente à la fois par les institutions européennes et l'industrie sont les suivants :

Il y a d'abord et toujours la question de la persistance de *barrières techniques*, c'est-à-dire des barrières relatives aux techniques de fabrication, de présentation et d'emballage des produits ainsi que l'ensemble des démarches nécessaires à la mise sur le marché d'un produit.

Il y a ensuite l'existence non résolue de *barrières fiscales* : il s'agit de l'ensemble des taxations indirectes sur les produits et plus particulièrement de la TVA – taxe sur la valeur ajoutée. Il est important de souligner que le livre blanc fixant les objectifs du marché unique en 1986 n'inclut pas l'harmonisation fiscale. Dès lors, le maintien d'une taxation nationale n'est pas en soi une anomalie, mais les effets induits par cette non-harmonisation constituent des obstacles significatifs à la libre circulation des biens, qui seront détaillés ci-après.

De nombreuses *barrières juridiques* freinent également les transactions commerciales transfrontalières, en particulier quand celles-ci touchent à la protection contractuelle du consommateur et du producteur dans un cadre transnational.

Enfin, il ne faut pas oublier les *barrières relatives aux services entourant le produit comme les aspects logistiques* qui contribuent à faire obstacle à une circulation efficace et compétitive des produits à travers l'Europe.

Comme cela a été expliqué au cours du premier chapitre, ces quatre types d'obstacles ne doivent pas être considérés comme une liste exhaustive des entraves actuelles à la circulation des marchandises. Mais elles sont le plus souvent mises en exergue au moment de mesurer les défaillances du marché européen des biens.

7.3.1 *Les barrières techniques*

Pour comprendre le poids persistant des barrières techniques sur le marché unique européen des marchandises aujourd'hui, il nous faut rapidement rappeler le régime prévalant en la matière depuis le fameux arrêt « cassis

de Dijon » de la Cour européenne de justice en 1979 et l'Acte unique européen signé en 1986. La gestion des barrières techniques à l'échelle européenne se fait depuis lors à trois niveaux :

1 Le principe de reconnaissance mutuelle des normes techniques ;

2 Le principe de respect des normes européennes harmonisées ;

3 Le principe de respect des normes nationales.

1. Le principe fondateur relatif aux barrières techniques est celui de la reconnaissance mutuelle, selon lequel « un produit légalement commercialisé dans un État membre doit pouvoir être commercialisé dans n'importe quel autre État membre, même lorsqu'il ne satisfait pas totalement aux règles techniques de l'État membre de destination ». Ce principe ne réglemente pas l'ensemble des produits mis sur le marché. En effet, les États membres gardent la prérogative lorsque ces normes techniques touchent à des « exigences impératives d'intérêt général » concernant, la sécurité publique, la santé et plus généralement la protection des consommateurs nationaux ainsi que la préservation de l'environnement sur le territoire de l'État membre. Cette dérogation au principe de reconnaissance mutuelle s'applique à des produits appartenant au domaine désigné sous l'abréviation **SHEC – S**afety, **H**ealth, **E**nvironment and **C**onsumer protection. Lorsque les règles nationales relatives à la sécurité, la santé, la protection du consommateur et de l'environnement sont considérées comme équivalentes entre les États membres, le principe de reconnaissance mutuelle est toujours valable et autorise une circulation libre des produits concernés. Si, par contre, les règles nationales relatives au domaine SHEC **NE sont PAS** équivalentes, c'est le principe d'harmonisation européenne de ces règles qui s'impose et non plus celui de reconnaissance mutuelle.

2. Le principe d'harmonisation européenne des normes s'impose donc dans le cas où les normes requises du produit touchent à la protection du consommateur et de l'environnement (SHEC) et que les États membres ne proposent pas des normes d'effets équivalents, certaines réglementations nationales étant plus strictes que d'autres. Dans ce cas, l'élimination des barrières techniques passe par leur harmonisation à l'échelle européenne. Le cadre législatif, qui aboutit à la mise en place de normes européennes, se veut un cadre souple par souci d'efficacité et de rapidité dans un cadre économique et technologique en constant changement. Concrètement, la Commission européenne propose donc au Conseil européen et au Parlement européen une harmonisation sur des exigences minimales à atteindre en termes de performance et de prévention des risques liés au produit. Si un accord est trouvé sur les objectifs et une Directive finalement adoptée, les organismes de standardisation européens[6] se voient mandatés pour définir un standard répondant aux objectifs fixés par la Directive. Ces organismes réunissent alors des experts et des représentants d'entreprise de l'ensemble des États membres pour développer un standard qui sera ensuite entériné par la Commission européenne. Le standard européen issu de ce processus reste pour l'entreprise un choix volontaire. L'entreprise n'a donc pas l'obligation de l'adopter. Si celle-ci n'adopte pas le standard européen, mais développe un produit qui répond néanmoins aux exigences minimales imposées par l'Union européenne, l'exportation de ce produit au sein du marché unique fera l'objet du principe de reconnaissance mutuelle. On le voit, l'harmonisation en matière de normes techniques concerne davantage les objectifs à atteindre que la manière de les atteindre. Cette approche, souvent appelée « nouvelle approche », vise à circonscrire ce qui doit faire l'objet d'un accord entre les États membres et à laisser une marge de manœuvre suffisante aux entreprises quant à la nécessité de changer leur processus de production ou au contraire à la possibilité pour eux d'innover et trouver d'autres moyens de répondre aux objectifs fixés par les institutions européennes. La vérification

6 Connus sous l'abréviation ESOs – European standardisation bodies – , ces organismes de statut privé sont au nombre de trois : CEN – European Committee for standardisation (http://www.cen.eu/CEN/Pages/default.aspx), CENELEC – European Committee for Electronical Standardisation (http://www.cenelec.eu/) et ETSI – European telecommunications standards Institute (http://www.etsi.org/WebSite/homepage.aspx).

quant au respect des exigences minimales européennes est, en fonction des catégories de produit, soit de la responsabilité du producteur lui-même ou de l'importateur si le produit a été fait hors d'Europe, soit de la responsabilité de l'État de destination du produit. Dans le premier cas, c'est donc l'entreprise ou l'importateur qui teste et certifie le produit. Ils engagent donc leur responsabilité en cas de mise sur le marché d'un produit non conforme. Si c'est l'État de destination désigné responsable, il fait vérifier les produits entrants par des organismes nationaux de certification désignés à cet effet.

3. Dans le cas enfin où des produits appartenant au domaine SHEC n'ont fait l'objet d'aucune harmonisation européenne, ils doivent dans ce cas obéir aux normes imposées par l'État de destination pour obtenir le droit d'être commercialisé. Ni le principe de reconnaissance mutuelle ni le principe de respect des normes harmonisées européennes ne s'appliquent. Les États membres gardent donc la possibilité d'imposer des normes techniques à l'entrée de leur marché national lorsqu'ils identifient des risques possibles non couverts par des standards européens. Toutefois, ils doivent notifier tout nouveau projet de barrière technique à la Commission européenne qui en informe les autres États membres. Ces derniers peuvent ainsi émettre un avis, en particulier s'ils considèrent la nouvelle norme mise en place injustifiée ou encore disproportionnée par rapport aux risques encourus par le consommateur ou pour l'environnement. L'objectif de cette publicisation est d'empêcher l'érection de mesures protectionnistes. Elle permet également à la Commission de proposer une mesure d'harmonisation avant l'érection de nouvelles barrières nationales.

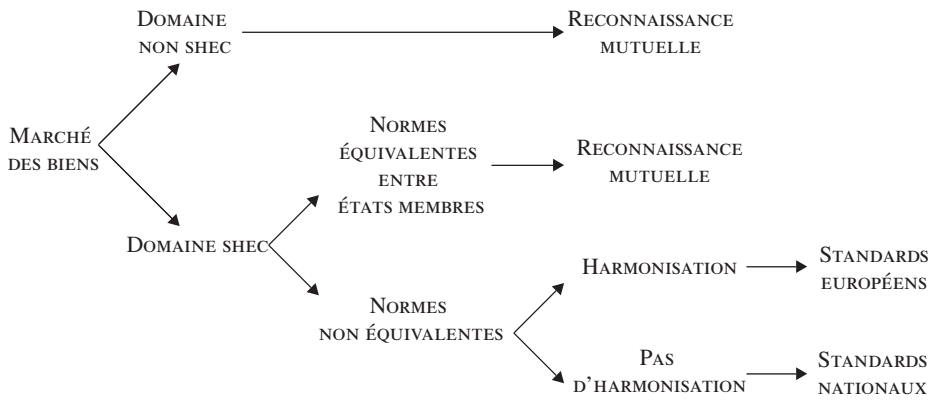


Figure 7.5 *Récapitulatif de la gestion des barrières techniques sur le marché européen des biens*

Force est d'abord de constater que si la mise en place du marché unique est supposée non pas avoir mis fin, mais du moins avoir grandement atténué l'effet des barrières techniques sur la fragmentation du marché européen, le système mis en place est sans aucun doute complexe. Est-il dès lors « lisible », voire « maniable », pour le producteur et le consommateur ? Un aperçu des défaillances à chacune des trois étapes démontre en réalité du contraire.

Aujourd'hui, environ 35 % des produits circulant en Europe bénéficient du principe de reconnaissance mutuelle, 55 % appartiennent au secteur « harmonisé », et le reste au secteur « non ou devant être harmonisé » du marché des biens[7] (Commission européenne, 2018). Or il s'avère que bon nombre d'entreprises, bien souvent des petites entreprises dépourvues du service juridique adéquat, sont incapables de savoir dans quelle

7 Ces chiffres ne valent que pour le marché des biens. Si l'on englobe le marché des biens et des services, 18 % d'entre eux sont soumis au principe de reconnaissance mutuelle, 62 % à des règles harmonisées et 20 % restent déterminées par la législation nationale non harmonisée.

catégorie s'inscrit leur produit (Commission européenne, 2015b, 2018). Il apparaît que bon nombre de ces petites entreprises, qui auraient dû bénéficier du principe de reconnaissance mutuelle, renoncent à exporter anticipant à tort une adaptation technique ou même adapte leur produit à la demande abusive de l'État de destination[8] (Pelkmans, 2012 ; Dahlberg, 2020). La Commission européenne a tenté en 2008 de répondre aux coûts d'information induits par la complexité du système, en imposant la mise en place dans chaque État membre d'un « Point de Contact Produits[9] » (PCP) auprès duquel les entreprises peuvent clarifier dans quel cadre s'inscrit leur produit et en particulier si le principe de reconnaissance mutuelle s'applique. Mais ce réseau d'information reste peu connu et peu utilisé (Dahlberg, 2020). En 2008 également, la Commission a voulu dissuader les États membres tentés d'imposer des barrières techniques à des produits répondant au principe de reconnaissance mutuelle en « inversant la charge de la preuve ». En effet jusqu'en 2008, considérant que le principe de reconnaissance mutuelle n'était pas appliqué, l'entreprise prenait en charge de démontrer la « mauvaise foi » de l'État membre. Nonobstant la barrière à l'entrée du marché que constitue pour l'entreprise de tels coûts de litige, il est clair qu'une telle procédure dissuadait bon nombre de petites entreprises d'exporter ou les amenait à privilégier une adaptation technique à une démarche juridique longue, coûteuse et dommageable pour l'image de l'entreprise. Depuis 2008 donc, ce n'est plus à l'entreprise plaignante, mais à l'État membre incriminé de démontrer de la légalité des exigences techniques réclamées. Pourtant encore aujourd'hui, la Commission européenne ne peut que constater les infractions régulières au principe de reconnaissance mutuelle dont sont victimes les entreprises exportatrices, en particulier dans les secteurs de la construction, des machines-outils industrielles et de l'agro-alimentaire (Dahlberg, 2020). À ce titre, la Commission européenne a, en 2019, pris de nouvelles mesures visant à renforcer le principe de reconnaissance mutuelle en instaurant une déclaration volontaire de reconnaissance mutuelle. Jusqu'au mois d'avril 2020, date à laquelle cette déclaration est devenue effective, une entreprise voulant exporter un produit dans un État membre devait apporter un document ou plusieurs documents démontrant que le produit en question avait déjà été exporté dans un autre État membre, documents qui pouvaient être différents d'un pays à l'autre et dès lors alourdissaient la charge administrative de l'entreprise. La mise en place de ce moyen de preuve standardisé a pour objectif non seulement de faciliter pour l'entreprise la reconnaissance mutuelle de son produit mais aussi de prévenir le refus injustifié de cette reconnaissance par un État membre sur la base des documents fournis par la firme (Règlement (UE) 2019/515, 2019).

L'harmonisation des normes techniques n'est pas non plus sans faille ni incohérence. En 2019, 20 % des standards utilisés dans l'Union étaient des standards européens, un pourcentage en nette progression depuis trente ans, puisqu'en 1989, ce chiffre atteignait seulement 3,55 % (European Commission, 2011b). Cependant, si l'on considère l'importance de la standardisation pour l'intégration d'un marché, ce chiffre peut paraître modeste. Plusieurs problèmes ont été relevés par la Commission européenne et par les milieux industriels. Plus un standard se généralise et se diffuse, plus les problèmes de compatibilité entre produits s'amenuisent, plus également l'interopérabilité entre les marchés s'intensifie. Ceci est essentiel pour la dynamique d'un marché intégré stimulant les économies d'échelle et la baisse des coûts de transaction et de mise en conformité. Au-delà du fonctionnement du marché, le standard lorsqu'il est accepté par une majorité d'acteurs, peut s'imposer de facto comme un standard international et devenir un argument commercial pour pénétrer les marchés extérieurs, donnant alors aux entreprises européennes l'avantage du « premier arrivé » (« *First mover advantage* »). Or les standards européens demeurent un choix volontaire, freinant leur dissémination et leur généralisation. Le caractère volontaire des standards européens, comme il faut le rappeler, vise essentiellement à laisser la marge de manœuvre nécessaire aux entreprises pour innover et trouver de « meilleures » propriétés à leurs produits et les rendre plus performants dans le cadre des exigences européennes. Néanmoins, il apparaît que bon nombre d'entreprises échouent à adopter les standards européens sans choisir de ne pas les adopter. Cela

8 Selon les estimations européennes, jusqu'à 71 % des PME qui ont essayé de recourir au système de reconnaissance mutuelle existant pour les biens non harmonisés ont essuyé un refus d'accès au marché (European Commission, 2020b).

9 Celui-ci ne couvre que les produits non alimentaires.

semble le cas des petites et moyennes entreprises. Ceci serait dû, selon la Commission, à la faible représentation des PME aussi bien au sein des organismes européens de normalisation qu'au sein de leurs homologues nationaux. La mise à disposition d'un représentant, ses frais de voyage et son temps de travail sont autant de coûts qu'une petite entreprise peut difficilement assumer.

Un autre problème lié à la diffusion des standards européens sur le marché unique tient au temps nécessaire pour leur mise en place. Une fois les objectifs fixés par le législateur européen, les organismes ESOs mettent en moyenne trois ans, parfois jusqu'à cinq ans, pour définir un standard. Ceci apparaît très long au regard des cycles d'innovation des produits de plus en plus courts, en particulier dans les secteurs à haute technologie. À quoi bon, dans ces conditions, pour certaines entreprises adopter un standard qui s'avérera trop rapidement obsolète ? La question est de savoir s'il s'agit, comme semble le suggérer la Commission, d'un problème d'efficacité de la part de ces organismes ou si la lenteur du processus à l'échelle européenne tient davantage à la nécessaire concertation entre 27 États membres et à l'émergence d'un compromis.

Enfin, pour les produits appartenant aux secteurs dits « harmonisés », des barrières administratives à la certification continuent à persister à l'entrée des marchés nationaux. Ces barrières s'expriment de différentes manières. Force est d'abord de constater que certains États membres tendent à rajouter des exigences supplémentaires aux exigences minimales formulées par le législateur européen. De telles demandes sont illégales, mais semblent assez courantes (stratégie du *gold plating* mentionnée plus haut). Ensuite, lorsque la certification est de la responsabilité de l'entreprise elle-même, certains États membres continuent à exiger que le produit passe néanmoins entre les mains de leur organisme de certification. Lorsque la certification du produit dépend des autorités nationales, l'entreprise doit répéter la procédure de certification autant de fois qu'il y a d'États de destination (27 fois donc si le producteur vise l'ensemble du marché unique) avec parfois des résultats contradictoires, le produit se trouvant certifié dans certains pays et pas dans d'autres. Dans ce dernier cas, la question est de savoir si ces divergences sont le fruit d'excès de zèle protectionniste ou, au contraire, l'expression de la faiblesse de certaines administrations nationales incapables d'assurer un processus de certification de qualité. Quoi qu'il en soit, l'émergence de standards européens ne semble en rien avoir supprimé les lourdeurs administratives à l'exportation, dont bon nombre d'entreprises se plaignent.

En dépit du zèle de certains États membres à maintenir des barrières techniques à l'entrée de leur marché national, la Commission européenne constate depuis quelques années des failles importantes quant à la capacité des autorités publiques à assurer une surveillance de marché suffisante pour vérifier la conformité des produits aux réglementations européennes, en particulier lorsque celle-ci est de la responsabilité des entreprises elles-mêmes. La Commission en effet observe, dans un rapport publié en janvier 2014 « evaluation of the internal market legislation for industrial products », que le nombre de produits non conformes circulant sur le marché intérieur ne cesse de croître (Commission, 2014). En 2017, les estimations désignaient 32 % des jouets, 58 % des produits électroniques, 47 % des produits de construction et 40 % des équipements de protection personnels comme non-conformes (European Commission, 2020a : 25). Une telle augmentation peut s'expliquer par des pratiques frauduleuses (dont l'affaire Volkswagen est emblématique[10]), par une mauvaise compréhension du standard exigé et/ou par la faiblesse des autorités publiques à faire les contrôles nécessaires. Il s'est, par exemple, avéré qu'un produit électroménager sur cinq en Europe fournissait une étiquette énergie (standard européen) surestimant sa performance énergétique réelle et dès lors présentant une information erronée aux consommateurs[11]. Que ce soit volontaire ou involontaire, la présence de produits non conformes crée une distorsion de concurrence entre les entreprises qui font les investissements nécessaires à une bonne mise

10 Le constructeur automobile Volkswagen a, de 2009 à 2015 placé à l'intérieur d'un certain nombre de modèles, un logiciel capable de réduire frauduleusement les émissions de CO_2 et d'Oxyde d'azote générées par les moteurs des voitures concernées, au moment du test d'homologation déterminant l'autorisation de mise sur le marché.

11 Enquête « EU Consumer MarketWatch », diligentée et financée par la Commission européenne auprès des associations de consommateurs nationales.

en conformité et ceux qui ne le font pas ou évitent de le faire. La différence de qualité n'est pas toujours décelable par le consommateur, par contre la différence de coûts engendrée peut pénaliser les « bons élèves ». Enfin, il est intéressant de noter que si certains États membres font en sorte de maintenir des barrières techniques, ces barrières sont sélectives et visent davantage à protéger des entreprises ou des industries nationales plutôt qu'à assurer une protection du consommateur supérieure à la législation européenne, à partir du moment où lorsqu'il s'agit d'assurer de manière globale la surveillance de marché, les carences apparaissent de manière flagrante. En 2019, pour tenter de pallier ces défaillances, la Commission européenne a établi un réseau européen pour la conformité des produits, rassemblant l'ensemble des autorités de surveillance européennes et nationales afin de renforcer les collaborations et les échanges d'information et ainsi rendre plus efficace l'identification des produits dangereux en circulation (Règlement (UE) 2019/1020). L'avenir démontrera l'efficacité d'une telle mesure, qui dépend encore une fois essentiellement de la capacité des États membres à coopérer et à mettre les moyens nécessaires au respect des normes techniques.

Enfin, si l'on se penche sur les produits mis en circulation qui ne sont pas sujets au principe de reconnaissance mutuelle et n'ont pas fait l'objet d'harmonisation européenne, le principal problème vient aujourd'hui du nombre toujours croissant de nouvelles notifications transmises par les États membres à la Commission européenne en vue de la mise en place de normes techniques nationales et donc de la grande difficulté pour la Commission d'évaluer leur pertinence et leur justification. D'une moyenne de 300 à 400 notifications par an entre 1988 à 1994, on est passé à plus de 500 par an entre 1995 et 2003 puis à 700 par an entre 2004 à 2010 (Pelkmans, 2012). Aujourd'hui, le chiffre semble se restabiliser à 400 par an.

ENCADRÉ 7.2
Le programme REACH*, chronique d'une standardisation aux forceps – 1998-2018

***REACH (Registration, Evaluation and Autorisation of CHemicals)**
– Enregistrement, Évaluation, et autorisation des substances chimiques

En 1998, un Conseil de l'Union européenne réunissant les ministres des États membres en charge de l'environnement confie la tâche à la Commission européenne de revoir la réglementation sur l'évaluation et le contrôle des composants et substances chimiques mis sur le marché européen. Il s'agit d'établir un cadre normatif unique, se substituant aux différentes lois alors en vigueur dans l'union. De ce cadre normatif découlerait une sécurité accrue pour le consommateur exposé à ces substances chimiques et par là même une intensification de la recherche innovante en matière de substances chimiques qui répondent aux standards de qualité requis par la nouvelle réglementation.

Un livre blanc est publié par la Commission européenne en 2001 suivi d'une proposition de règlement en 2003. La proposition, ardûment débattue et largement amendée, sera finalement adoptée en 2007, faisant de ce processus législatif l'un des plus longs de l'histoire de la construction européenne. L'échéancier de mise en œuvre du règlement REACH, très long également, fait que le projet est considéré comme pleinement opérationnel depuis 2018, mais pas sans aléas comme nous le verrons par la suite.

Le cas de REACH est emblématique des difficultés et des enjeux liés à l'harmonisation de normes techniques et sanitaires sur un marché intégré tel que le marché unique européen.

À l'origine de REACH

L'industrie chimique a connu un développement considérable au XXe siècle, avec la fabrication et la synthétisation de molécules artificielles obtenues par réaction chimique. Ces molécules connaissent des usages exponentiels

dans l'industrie pharmaceutique et cosmétique, dans l'agriculture (produits phytosanitaires tels que les engrais et pesticides), dans la transformation alimentaire (additifs tels que les arômes, colorants, édulcorants, agents conservateurs et exhausteurs de goût), dans la construction (traitements des matériaux, plastifiants, vernis, colles, peintures, diluants, décapants, etc.) et bien sûr dans les produits de grande consommation (produits en plastique ou dérivés du plastique en tous genres).

Comme dans bien des secteurs, le cadre législatif peine à suivre le développement technologique et économique et dès lors à contrôler les effets possibles de ces composants sur l'environnement et sur la santé humaine par l'imposition d'analyses toxicologiques. Il existe des procédures d'autorisation de mise sur le marché, mais elles sont essentiellement imposées aux produits pharmaceutiques et phytosanitaires. Dès lors, sur les 100 000 molécules chimiques commercialisées en Europe au cours du XXe siècle, on estime que seuls 3 % d'entre elles ont fait l'objet d'une évaluation approfondie, 11 % ont été soumis à des analyses partielles, 65 % à des analyses minimales et enfin 21 % à aucun essai d'aucune sorte (Jouzel, 2011 : 192). De même, les tests toxicologiques pratiqués n'offrent qu'une fiabilité relative. Réalisés par l'industrie elle-même, ils visent à estimer des seuils d'exposition à partir desquels la santé des travailleurs et/ou des consommateurs pourrait être impactée. Or, pour la plupart, ces tests ignorent les effets potentiels d'expositions répétées dans le temps à de très faibles doses chimiques, les « effets cocktails », c'est-à-dire à l'association de très faibles doses de composants chimiques à d'autres substances ou encore les effets induits par la non-dégradation de certaines substances inoffensives en doses réduites, mais qui finissent par s'accumuler dans l'environnement jusqu'à atteindre des doses toxiques. Des débats font jour à l'occasion de pollutions d'origine chimique[12] ou de la publication d'études scientifiques sur l'impact de certains produits chimiques tels que par exemple le DDT[13] ou encore l'Amiante[14]. Gouvernements et institutions internationales réagissent et progressivement intègrent un certain nombre de règles préventives à l'usage de substances chimiques. En Europe, ce sont une centaine de directives qui viennent répondre au vide juridique constaté. Une, en particulier, conditionne fortement le cadre réglementaire à partir de 1979 : elle oblige l'industrie chimique à notifier toute nouvelle substance chimique mise sur le marché. Cette directive crée un système à deux vitesses entre les substances commercialisées avant 1981[15] et celles mises sur le marché postérieurement à cette date et donc dites « nouvelles »[16]. La scission réside dans l'obligation pour l'industrie de déclarer ces « nouvelles » molécules (produites dans des quantités supérieures à 10 kg) aux autorités nationales compétentes qui sont dorénavant en charge de caractériser et d'évaluer le risque encouru alors que les « anciennes » ne sont soumises à aucune de ces procédures. À partir de 1988, la Commission européenne obtient le pouvoir d'interdire certaines substances évaluées trop dangereuses. Pour autant, ce système à deux vitesses génère des effets pervers : l'industrie tend à privilégier les anciennes molécules, lorsque c'est possible, cherchant ainsi à éviter le contrôle public ; dans le même temps, les molécules innovantes créées après 1981 sont si nombreuses qu'elles congestionnent rapidement la « salle d'attente » des autorités en charge de leur évaluation, autorités qui n'ont pas les moyens de traiter dans des temps raisonnables les dossiers qui s'accumulent. Dès lors, les nouvelles molécules ne font pas non plus nécessairement l'objet d'évaluations comme le présume la directive européenne. Au-delà des effets induits par cette directive discriminatoire, le nombre important de directives réglementant le secteur chimique rend le cadre législatif complexe à appliquer, d'autant que, comme cela a été vu précédemment (cf. pp. 158-159), le principe d'une directive est qu'elle doit être transposée dans le droit national, donnant lieu à autant de mises en application qu'il n'y a d'États membres, compliquant encore davantage la lisibilité et la compréhension des lois encadrant la mise sur le marché des substances chimiques.

12 L'utilisation de l'agent orange ou des PCB dans l'agriculture.

13 DichloroDiphénylTrichloroéthane, insecticide puissant utilisé dans l'agriculture, ainsi que pour éradiquer le paludisme dont les effets sur l'environnement ont été dénoncés dans un livre devenu mondialement célèbre « Silent Spring » de la biologiste américaine Rachel Carson.

14 Richard Doll, médecin, fait pour la première fois le lien entre amiante et cancer du poumon dans un article paru dans le British Journal of Industrial Medicine en 1955.

15 Ce sont 100 000 molécules inventoriées dans la banque de données EINECS – European Inventory of Existing Commercial Chemical Substances.

16 Les substances mises sur le marché après 1981 sont, elles, répertoriées dans la liste ELINCS – European List of Notified Chemical Substances.

C'est donc en 1998 qu'est lancé le projet de révision et d'uniformisation du cadre réglementant l'utilisation et la commercialisation de substances chimiques. Trois éléments contextuels facilitent le processus. Le Traité de Maastricht, en vigueur depuis 1993, instaure la majorité qualifiée[17] pour un certain nombre de politiques européennes dont la politique environnementale. Il n'est donc plus possible pour un seul État de poser son veto à une telle initiative, facilitant sa mise à l'agenda de la Commission européenne. D'autre part, trois nouveaux États viennent d'adhérer à l'Union européenne en 1995, l'Autriche, la Suède et la Finlande, trois États considérés comme « verts » qui viennent grossir les rangs des membres de l'UE, qui, de par le succès rencontré par les partis politiques écologistes dans leurs électorats nationaux, poussent un certain nombre de politiques environnementales : les Pays-Bas, le Danemark, l'Allemagne et le Royaume-Uni. Enfin, le traité de Maastricht pose explicitement le principe de précaution[18] et le principe du pollueur-payeur[19] comme fondateurs de la politique environnementale à mener à l'échelle européenne, des principes quelque peu en contradiction avec les faiblesses et les manquements à la réglementation jusqu'alors en vigueur.

La Commission publie en 2001 le livre blanc[20] « stratégie pour la future politique en matière de produits chimiques » dans le cadre duquel est proposé un programme de gestion des substances et molécules chimiques appelé REACH

Les objectifs réglementaires de REACH

REACH propose un système uniformisé de gestion de l'ensemble des produits chimiques existants en trois étapes successives – Enregistrement, Évaluation et Autorisation – dont la validation conditionne leur mise sur le marché.

*1. **R** comme enregistrement :*

Il s'agit pour la Commission européenne de constituer une banque de données exhaustive des molécules produites ou importées sur le marché européen et commercialisées[21] en quantité supérieure à une tonne. Dans cette banque de données se trouverait réunies des informations sur les propriétés de chacune de ces substances, sur leur potentielle dangerosité, en précisant les essais et études réalisés ou à réaliser pour mesurer les effets reportés, et sur les conditions d'usage de ces molécules (étiquetage, conseil d'utilisation et de gestion des risques encourus). Si les substances enregistrées sont présentes en quantité supérieure à 10 tonnes sur le marché, leur dossier d'enregistrement doit, en plus, inclure un rapport de sécurité chimique présentant des données complémentaires et approfondies. Chaque dossier d'enregistrement devrait être enregistré auprès d'une agence européenne des produits chimiques spécialement créée à cet effet, l'ECHA[22], qui verra finalement le jour en 2003 à Helsinki.

17 L'Acte Unique européen de 1986 permet pour la première fois d'adopter un certain nombre de propositions de loi européennes à la majorité qualifiée et non plus à l'unanimité. Par définition, la majorité qualifiée constitue une majorité renforcée par rapport à une majorité simple (50 % plus une voix) et doit en général atteindre deux tiers de votants pour qu'une décision soit prise. Dans le cadre de l'Union européenne, la majorité qualifiée et le nombre exact de votes à atteindre ont évolué dans le temps en fonction des élargissements successifs et des tendances démographiques de chaque État membre. Depuis le 1er novembre 2014, la majorité qualifiée doit rassembler au moins 55 % des États membres (soit un minimum de 16 États) et 65 % de la population pour qu'un projet de loi soit validé.

18 La Cour européenne de justice formule ainsi le principe de précaution : « […] Lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à la portée de risques pour la santé des personnes, des mesures de protection peuvent être prises sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées. »

19 Le droit européen définit le principe du pollueur payeur comme le principe selon lequel « une entreprise qui cause des dommages environnementaux, en est tenu responsable et doit prendre les mesures préventives et de réparation nécessaires et en supporter les coûts ».

20 Il est bon de préciser qu'un livre blanc ne constitue pas la proposition de loi à proprement parler, mais une sorte de pré-projet, pouvant faire l'objet de commentaires et recommandations par les différents groupes d'intérêt en lien avec le projet : « L'objectif d'un livre blanc est d'ouvrir un débat avec le public, les parties prenantes, le Parlement européen et le Conseil afin de parvenir à un consensus politique ».

21 Que ce soit à l'état brut, sous forme de préparation ou incluses dans des produits à commercialiser.

22 **E**uropean **CH**emical **A**gency.

La proposition de la Commission met fin au système à deux vitesses précédemment décrit puisque toutes les substances, nouvelles comme anciennes, sont soumises à ce processus d'enregistrement. Si une discrimination de traitement persiste, elle se situe davantage au niveau des quantités commercialisées, puisque l'enregistrement n'est obligatoire qu'à partir d'une tonne et devient même plus contraignant en termes d'informations requises à partir de 10 tonnes. Pour obtenir un enregistrement d'une telle ampleur, la Commission recourt aux principes de précaution et du pollueur-payeur. L'ancien système avait démontré l'incapacité des autorités publiques à assurer l'évaluation de la dangerosité de chaque nouvelle substance mise sur le marché après 1981, et donc à respecter le principe de précaution. Elle propose donc de faire porter la responsabilité de cette évaluation sur l'industriel lui-même, qui devra en quelque sorte autoévaluer les substances chimiques qu'il commercialise. En renversant la charge de la preuve du service public vers l'entreprise, la Commission européenne pallie deux problèmes : d'abord, l'ampleur de la tâche, concentrée jusqu'ici sur le service public, se trouve répartie entre l'ensemble des acteurs (producteurs, importateurs et commerçants) du secteur chimique, permettant d'envisager une évaluation beaucoup plus étendue des substances chimiques en circulation, ensuite elle répond aux problèmes de financement liés à une telle évaluation en faisant internaliser par l'entreprise les coûts liés à l'usage de substances chimiques (jusqu'ici externalisées vers le secteur public). Pour limiter les coûts de REACH pour les entreprises, la Commission propose un système de mutualisation de l'effort pour les entreprises productrices et/ou importatrices qui utiliseraient des substances identiques, et donc la possibilité de déposer un dossier d'enregistrement conjoint. Elle propose également des « forums d'échange d'information sur les substances » entre entreprises pour faciliter le partage de données entre industriels et pour éviter les redondances dans la constitution des dossiers.

*2. **E** comme évaluation*

Une fois le dossier déposé selon un calendrier prédéfini, l'Agence européenne est en charge d'analyser la complétude et la pertinence des informations fournies. La validation du dossier d'enregistrement conditionne l'accès au marché pour l(es) entreprise(s) à l'origine du dossier selon le principe de « No data, No market ».

Dans le cas où une substance présenterait des risques, un État membre se trouve désigné par l'ECHA pour faire une évaluation plus approfondie, en partenariat avec l'entreprise dépositaire du dossier. De cette étude complémentaire découlera finalement une procédure d'autorisation ou de restriction de la molécule.

*3. **A** comme autorisation*

Cette troisième phase s'adresse exclusivement aux substances considérées comme les plus nocives pour la santé humaine et/ou pour l'environnement. Seront placés sur cette liste spécifique (dite annexe XIV), les produits **C**ancérigènes, **M**utagènes et toxiques pour la **R**eproduction (dits **CMR**), les substances **P**ersistantes, **B**ioaccumulatives et **T**oxiques (dites **PBT**) ainsi que celles considérées comme très (**V**ery) **P**ersistantes et très (**V**ery) **B**ioaccumulatives (dites **vPvB**). Selon le livre blanc proposé par la Commission, ces substances devraient être interdites de commercialisation, passé un certain délai, délai qui doit être mis à profit par l'entreprise pour la recherche de produits de substitution moins nocifs.

Dans l'arène des lobbies :

Comme cela a été souligné antérieurement, les gouvernements danois, finlandais, suédois, autrichien, néerlandais, allemand et britannique sont à l'origine du livre blanc publié par la Commission européenne en matière de produits chimiques. Il a été parfois mis en évidence qu'à part l'Allemagne et les Pays-Bas, aucune de ces économies n'étaient de grandes productrices de produits chimiques, rendant leur positionnement pro-REACH quelque peu plus facile. Il est vrai que le gouvernement allemand devra au cours du processus législatif prendre une position plus prudente, sous pression de ses grandes industries chimiques nationales, et plus particulièrement l'entreprise BASF qui joue un rôle leader dans le dossier. La réalité est aussi que ces gouvernements ont fait le choix d'appliquer des standards chimiques plus contraignants. Dès lors, il est déterminant d'exporter ces standards à l'échelle européenne, d'abord parce que la politique européenne en matière de standards exige la notification et la concertation sur l'adoption de nouveaux standards quel qu'ils soient (cf. pp. 168-169), mais

aussi parce qu'une telle orientation place les entreprises de ces pays en situation de « prime movers » et en capacité de gagner des parts de marché aux dépens de celles qui ne pourraient pas répondre ou devraient s'adapter à de tels standards.

Ils sont soutenus dans leurs démarches par un certain nombre d'ONG environnementales à commencer par le Bureau de l'Environnement Européen (EEB – European Environmental Bureau), qui regroupe 140 ONG écologistes nationales. De grandes ONG transnationales telles que WWF (World Wide for Nature), Les amis de la terre (Friends of the Earth) et Greenpeace s'engagent également en faveur de Reach de même que le Bureau européen des unions de consommateurs nationales (BEUC). Le gouvernement suédois ira jusqu'à soutenir la création en 2002 d'une ONG suédoise, le ChemSec – International Chemical Secretariat, pour assurer une campagne de lobbying pro-REACH (Selin, 2007, 79).

L'industrie chimique, qui s'oppose à la mise en place d'une telle réglementation, se regroupe autour du CEFIC – Conseil Européen de l'Industrie Chimique (European chemical industry Council[23]) et de l'entreprise BASF, groupe allemand et leader mondial du secteur chimique. Leur opposition s'arc-boute essentiellement sur les coûts induits par l'enregistrement des substances et par les possibles restrictions d'usage qui éventuellement s'imposeraient à certaines d'entre elles. Les lobbies de l'industrie dénoncent les pertes de compétitivité de l'industrie chimique européenne à l'échelle mondiale à partir du moment où le projet REACH ne s'appliquerait qu'aux entreprises commercialisant leurs produits en Europe. Ils mettent en évidence les pertes d'emploi substantielles qui pourraient en découler ainsi que la délocalisation d'un certain nombre d'activités de production chimique destinées à l'exportation en dehors du marché européen. Ils sont rejoints par BusinessEurope, alors appelé UNICE, qui représente l'ensemble des associations patronales à l'échelle européenne, et qui, en consommateur de produits chimiques, dénonce la possible montée des prix finaux des produits intégrant des composants chimiques et dès lors la baisse de compétitivité de l'ensemble des secteurs dépendants des produits intermédiaires chimiques. De l'autre côté de l'Atlantique, l'ACC (American Chemistry Chamber) représentant l'industrie chimique américaine également grande exportatrice de substances chimiques vers l'Europe s'allie à l'industrie européenne pour dénoncer le projet par le biais de la plateforme Dialogue économique transatlantique (TABD – Transatlantic Business Dialogue) qui réunit les grands industriels américains et européens. Au-delà des coûts pareillement évoqués par l'industrie américaine, certains analystes suggèrent que les firmes chimiques outre-Atlantique anticipent, consécutivement à REACH, une montée en gamme des produits chimiques made in Europe qui pourrait leur être préjudiciable en termes de parts de marché. Elles craignent également la possible diffusion du modèle REACH au-delà des frontières européennes. (Waxman, 2004).

Les principaux fleurons de l'industrie chimique lobbient également leurs gouvernements nationaux afin de faire pression sur les autorités européennes. Les gouvernements français, espagnol et italien marquent donc très vite leur réserve vis-à-vis du projet de réglementation. Les gouvernements allemand et britannique, à l'origine en faveur, modifient progressivement leur position apparaissant de plus en plus défensive, une fois le libre blanc de la Commission européenne publié. L'administration Bush se retrouve également aux côtés de son industrie. Une enquête, depuis lors devenue célèbre, menée en 2004 par Henry Waxman, alors membre du Congrès américain, montrera que la position défendue par le gouvernement américain à l'encontre du projet avait été en fait intégralement rédigée par l'ACC.

La Commission européenne se retrouve également rapidement divisée. La responsabilité du projet avait été confiée à la Direction Générale Environnement puisque celui-ci avait été mis à l'ordre du jour par le Conseil des ministres de l'environnement. Or La DG Industrie (aujourd'hui DG Entreprise) tente de prendre la main et exerce des pressions sur la DG Environnement, reprenant un certain nombre d'arguments de l'industrie chimique à leur compte, et défendant une version allégée du projet et dès lors plus favorable à l'industrie (CEO, 2005).

23 Le CEFIC aujourd'hui assemble l'ensemble des associations nationales du secteur chimique pour 28 pays européens et représente 29 000 entreprises du secteur chimique, dont certaines parmi les plus importantes à l'échelle mondiale telles que BP, BASF, Bayer, Dow, DuPont, ExxonMobil, Novartis, Shell Chemicals, Solvay, Total, Unilever. C'est le groupe d'intérêt le plus important en termes d'employés à plein temps représenté auprès des institutions européennes, soit environ 140 employés.

Un lobbying très intensif a lieu entre 2001 et 2003, préalablement à la publication de la proposition finale du règlement REACH. Ceci relève d'une stratégie classique de lobbying qui considère qu'avant la publication officielle d'une proposition de loi, tout est envisageable, y compris le retrait du projet. D'autre part, l'essentiel des actions de lobbying est dirigé durant cette phase vers les responsables de la Commission européenne et des États membres en charge du dossier, des audiences cibles relativement précises, avec lesquels il faut tenir un dialogue d'experts dans un cadre relativement confidentiel et dès lors moins soumis à l'influence des opinions publiques. Une fois la proposition de loi finalement publiée, elle passe entre les mains des parlementaires européens, plus nombreux, considérés comme plus généralistes et comme plus influencés par leurs électoraux nationaux et les pressions médiatiques, donc plus volatiles. D'autre part, une fois le processus législatif entamé, la proposition peut être amendée, retardée et même bloquée, mais elle ne peut pas être retirée ni modifiée dans des proportions identiques à un avant-projet.

De ce fait, on assiste, pendant cette période, à de nombreuses initiatives parallèles qui visent avant tout à influencer et/ou à court-circuiter le contenu de la proposition finale de règlement à venir. Les ONG, impliquées dans le débat, publient la Charte chimique de Copenhague[24] qui vise à pousser le projet REACH vers un cadre législatif plus restrictif à l'égard des produits chimiques, cadre, qui plus est, assorti d'échéances contraignantes. Les États membres les plus « verts » font de même en poussant à l'échelle nationale leurs propres standards environnementaux. La Suède avance avec sa stratégie de « non-toxic environment » qui inclut l'objectif de retirer du marché suédois l'ensemble des produits chimiques risqués avant 2020, le Danemark fait de même avec le plan « generational goal » et les Pays-Bas publient « a strategy on management of substances » (Selin, 2007). L'industrie procède à l'identique en faisant la promotion d'un programme volontaire international mis en place en 1998 par l'ICCA – International Council for Chemical Associations visant à fournir une information détaillée et une évaluation du risque pour 1000 substances chimiques avant 2004 (ICCA HPV initiative[25]). Cette proposition, qui apparaît aux yeux des ONG comme très modeste au vu des 100 000 substances en circulation, est surtout définie selon un cadre librement choisi par l'industrie.

Certains États membres, réticents à la mise en place d'un tel règlement, viennent également à cette période en renfort de leurs industries. L'initiative la plus remarquée est sans aucun doute l'envoi d'une lettre ouverte à Romano Prodi alors Président de la Commission européenne conjointement signée par Jacques Chirac – Président de l'État français, Gerhard Schröder, Chancelier de l'État allemand et Tony Blair – Premier ministre du Royaume-Uni, souhaitant une révision à la baisse des objectifs de REACH pour préserver la compétitivité du secteur chimique. Cette lettre est publiée le 20 septembre 2003, alors que la publication officielle de la proposition de règlement final est alors prévue pour le mois d'octobre. À la suite de cette lettre, ils font également en sorte que le dossier ne soit plus traité par les ministres en charge de l'environnement, mais par les ministres en charge des questions de compétitivité, considérés comme plus positivement sensibles aux arguments de l'industrie chimique. En protestation, les États pionniers de la réforme enverront leurs ministres de l'environnement siéger à ces conseils en lieu et place de leurs ministres de l'économie et des entreprises. La DG Environnement ne perd pas la main sur le dossier, mais doit dorénavant travailler en étroite collaboration avec le DG Industrie.

La Commission, elle-même, tente d'anticiper certains éléments du débat, en particulier celui relatif à la concurrence déloyale que REACH contribuerait à créer entre les entreprises soumises au cadre législatif européen et les entreprises soumises à des systèmes de contrôle supposés moins contraignants dans le reste du monde. À ce titre, la Commission va défendre la mise en place d'un REACH mondial lors du sommet mondial pour le développement soutenable organisé en 2002 sous l'égide des Nations Unies. L'argument est donc de

24 La charte présente cinq exigences : 1) Le droit inconditionnel de savoir – y compris quelles sont les substances chimiques présentes dans les produits, 2) Date butoir pour laquelle toutes les substances chimiques sur le marché doivent avoir été évaluées indépendamment sur le degré de sécurité qu'elles offrent. Toute utilisation d'une substance chimique devrait être approuvée et il devrait être démontré qu'elle est sûre pratiquement sans le moindre doute. 3) L'élimination progressive de substances chimiques persistantes et bioaccumulables 4) Une exigence de remplacement des substances chimiques moins sûres par des alternatives plus sûres, 5) Un engagement à mettre fin à toute émission dans l'environnement de substances dangereuses d'ici à l'année 2020. Source : http://beuc.org/custom/2002-00751-01-F.pdf.

25 http://www.icca-at-wssd.org/Triptique.pdf.

faire valoir l'exportation du modèle au-delà des frontières européennes pour mettre l'ensemble des acteurs industriels sur le même plan et donc de rassurer l'industrie européenne.

La proposition REACH, telle qu'elle est finalement publiée fin 2003, est marquée par ce lobbying intensif et si les principes généraux sont gardés, les concessions faites à l'industrie sont considérées comme significatives (Economist, 2003). Parmi les compromis les plus dénoncés par le clan pro-REACH, le pas en arrière fait par la Commission concernant le remplacement des substances les plus dangereuses par des substituts fruits de l'innovation génèrent un débat important entre les partisans d'une évaluation du danger (Hazard-based assessment) et l'évaluation du risque (risk-based assessment)[26] ou encore entre les défenseurs et les détracteurs du principe de précaution. L'étape Autorisation apparaît comme grandement affaiblie puisque dans la proposition finale, il est possible d'autoriser la mise sur le marché d'une substance considérée comme grandement préoccupante (of very high concern) à partir du moment où l'industrie peut mettre en évidence que « le risque lié à son utilisation est maîtrisé ou que les avantages socio-économiques l'emportent sur les risques ou encore qu'il n'existe pas de substances ou de technologie de substitution disponible ». Dans le même ordre d'idées, la proposition finale entérine la possibilité pour l'industrie de réduire le nombre d'informations divulguées au public au nom du principe de confidentialité et de non-divulgation d'informations stratégiques aux entreprises concurrentes. Dès lors, à ce titre, les informations exigées pour la constitution du dossier d'enregistrement sont particulièrement allégées, en particulier pour les substances mises sur le marché en quantités inférieures à dix tonnes. Les lobbies pro-REACH dénoncent le manque de transparence qu'une telle modification à la loi induit. Enfin, un certain nombre de substances sont retirées du champ d'application de la proposition de législation : ainsi les polymères sont exemptés à titre temporaire pour laisser place à l'enregistrement préalable de substances considérées comme plus préoccupantes.

La proposition de loi officiellement publiée ne met fin ni au débat ni aux campagnes de lobbying entamées par les différents protagonistes. Pour les partisans de REACH, il s'agit d'assurer que la proposition ne soit pas davantage dénaturée, pour les détracteurs du règlement, il s'agit à la fois de mettre en évidence les coûts exorbitants de la proposition pour le secteur chimique et d'exempter le maximum de substances possibles du champ de la législation.

La controverse sur les coûts imposés par REACH à l'industrie est au cœur des campagnes de lobbying et fait l'objet d'estimations et contre-estimations nombreuses (une quarantaine en totalité[27]), les défenseurs de REACH dénonçant l'exorbitance et l'irréalisme des chiffres avancés par le secteur chimique, celui-ci dénonçant à contrario une sous-évaluation malhonnête de la part de la Commission européenne et des ONG quant à la charge portée par les industriels. Le livre blanc publié par la Commission évalue dans un premier temps le coût de REACH à 2,1 milliards d'euros sur 11 ans. De son côté, le CEFIC évalue à 7,8 milliards la somme nécessaire à l'évaluation des substances chimiques exigée pour leur enregistrement à l'ECHA (Selin, 2007) et à 20 voire 30 milliards les coûts totaux induits par Reach pour l'ensemble de l'industrie (CEO, 2005). À l'occasion de la publication de la proposition finale en 2003, La Commission européenne réévalue l'impact financier de Reach à 2,3 milliards d'euros tandis que le Global Development & Environnement Institute de l'université américaine Tufts à Boston réalise une étude de l'impact financier de REACH qu'il estime entre 5,25 et 8,05 milliards d'euro sur 11 ans, soit 0,1 % du chiffre d'affaires de l'ensemble de l'industrie chimique, des coûts de conformité jugés « modestes » (Ackerman, 2004). De leur côté, les ONGs EEB et WWF estiment les éventuels bénéfices retirés de REACH en termes d'environnement et de santé à une somme entre 18 et 53 milliards d'euros d'économies (Lorenz, 2008). Comme le soulignent, I. Gubbels, J. Pelkmans et L. Schrefler en 2013, « the fundamental issue remains that the benefits will only be known with some degree of confidence in one and a half or two decades from now. The costs instead are incurred up front, and the concern is therefore concentrated on those at the moment » (Gubbels, 2013, 2).

26 Une approche fondée sur le danger réglemente en fonction de l'existence du danger et vise donc à éliminer le danger par la loi. Une approche fondée sur le risque prend non seulement en compte l'existence du danger, mais le niveau d'exposition à ce danger. Si l'on est capable de minimiser l'exposition au risque, dès lors le danger peut ne pas être éliminé par voie réglementaire.

27 Pour une revue exhaustive des études d'impact réalisées durant le processus législatif, se référer à Lorenz T., Lebreton B. & Van Wassenhove L.N. (2008), The Reach Directive and its impact on the European chemical industry, a critical review, INSEAD, 2008/53/ISIC.

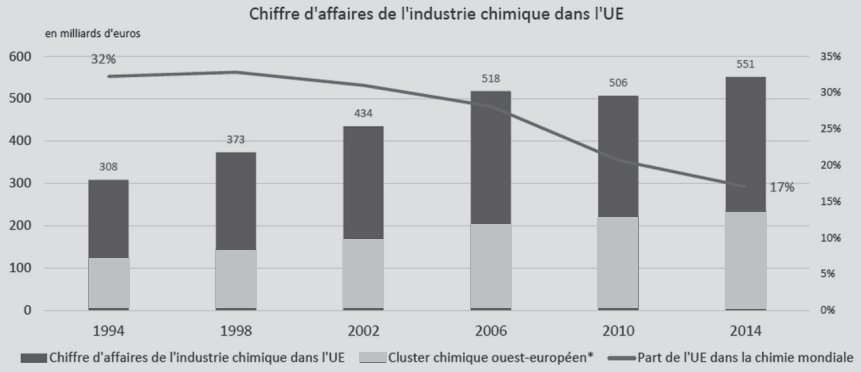
Le règlement final sera finalement adopté en décembre 2006 et entre en vigueur en juin 2007, soit quasiment 10 ans après le lancement du processus. Alors que le règlement devait se substituer à une centaine d'actes de loi existants, il n'en couvre finalement qu'une quarantaine (Selin, 2007). De nombreuses autres exemptions sont accordées, telles que celles accordées aux substances incorporées dans les médicaments, aux additifs des denrées alimentaires et aux substances aromatisantes. Deux tiers des substances mises en circulation entre 1 et 10 tonnes sont également exemptés. Des concessions importantes ont également été faites en termes de calendrier, au nom de la répartition des coûts dans la durée. Est fixé à décembre 2010, l'enregistrement des substances produites ou importées à plus de 1000 tonnes par an ou classées dangereuses ; à juin 2013, les substances de plus de 100 tonnes par an et par producteur/importateur ; et finalement à juin 2018, celles dont le volume excède 1 tonne par an.

Ce calendrier et l'approche de chaque échéance donnent lieu à un ravivement récurrent du débat et des tensions. Pour les ONG et défenseurs de REACH, la veille législative se concentre sur deux points essentiels d'achoppement. Il s'agit de limiter la discrimination quantitative induite par REACH. Les ONG réclament, de manière récurrente et en particulier à l'approche de la dernière échéance de 2018 pour les molécules commercialisées entre 1 et 100 tonnes, que ces substances produites en petite quantité fassent également l'objet d'un « rapport chimique » au moment de leur enregistrement, un rapport dont ces substances ont été exemptées. Elles remettent également en question la limitation de l'enregistrement aux molécules mises sur le marché en quantité supérieure à une tonne. À ce titre, elles mettent en avant le problème posé par les nanoparticules (issues des nanotechnologies) qui, de par leur taille ultrafine, sont très rarement commercialisées à plus d'une tonne, et pourtant pourraient présenter un risque pour la santé humaine. Un autre cheval de bataille du clan pro-Reach concerne la fameuse liste XIV qui doit recenser les substances les plus préoccupantes et déterminer si leur mise sur le marché peut néanmoins être autorisée ou bien être restreinte, voire interdite. Les ONG soupçonnent l'ECHA de ne pas être en réelle mesure d'imposer le principe de précaution et de limiter l'usage de certaines substances, son pouvoir ayant déjà été affaibli en la matière au moment du processus législatif. Le Bureau européen de l'Environnement estime à 1200 environ le nombre de substances qui devraient se voir ajouter à la liste XIV qui, au 1er mars 2017, n'incluait que 173 produits chimiques. Pour maintenir la pression, l'ONG Chemsec lance, en 2009, la SIN (**S**ubstitute **I**t **N**ow !) List qui correspond, selon elle, aux nombres de substances qui devraient se trouver dans la liste selon les critères propres de Reach, soit plus ou moins 400 produits.

Quant à l'industrie, le processus d'implantation de REACH est l'occasion de remettre au cœur des discussions la question des coûts pesants sur les firmes du secteur et, dès lors, sur un éventuel aménagement des dossiers d'enregistrement à la baisse. En novembre 2010, à l'approche de la première échéance par exemple, la Commission constatait que seuls 4768 dossiers avaient été déposés sur les 9200 attendus le mois suivant (Jouzel, 2011). De la même manière, certaines entreprises ont reconnu, à l'approche de la seconde échéance de 2013, avoir réduit les quantités produites pour postposer l'échéance de dépôt des dossiers de 2013 à 2018. Un certain nombre d'études ont montré que 63 % des grandes firmes chimiques avaient dû créer entre 1 et 5 équivalents temps pleins pour assurer la mise en conformité avec REACH, 35 % des petites et micro-firmes avaient dédié à la question une unité de travail, soit moins d'un équivalent temps plein, souvent une personne avec d'autres responsabilités telles que la sécurité, les ventes ou la R&D. Le reste des PME utiliseraient un consultant extérieur pour le suivi du dossier REACH (Gubbels, 2013). Alors que la Commission, à l'origine, évaluait le coût de la réglementation à 2,3 milliards d'euros, une évaluation de mi-parcours, effectuée en mars 2012, montrait que les sommes dépensées par l'industrie avaient déjà atteint 2,1 milliards d'euros, sachant qu'une grande majorité des dossiers à déposer concerne l'échéance de 2018 (Euractiv, 2012). Pour autant, le CEFIC reconnaît, dès 2012, que sa propre estimation des coûts s'avère être pour l'instant surévaluée par rapport au déroulement du processus. Une étude réalisée par le Centre for Strategy and Évaluation Services pour la DG Entreprise révèle qu'entre 13 et 18,5 % des entreprises ont augmenté leur prix de 3 à 5 % et ainsi intégré les dépenses liées à REACH dans leurs coûts généraux de production (CSES, 2012 et Gubbels, 2013). En mai 2015 et dans la perspective de 2018, l'industrie (au nom de ses PME principalement concernées par cette échéance) voit une opportunité de relancer le débat des coûts sur la base du nouveau « programme pour une meilleure réglementation » lancé

par la Commission de la nouvelle Présidence Juncker. Il s'agit ici de réaliser une évaluation approfondie de législation européenne existante, de son efficacité, de ses éventuelles lourdeurs et/ou effets contre-productifs. Pour le secteur chimique, REACH doit faire l'objet d'une réévaluation en termes de coûts/bénéfices et de potentielles simplifications, une éventualité à laquelle s'opposent d'ores et déjà les ONG (Euractiv, 2015).

En réalité, la question des coûts générés par REACH s'inscrit dans un contexte plus large de pertes de compétitivité du secteur chimique européen à l'échelle globale. Lorsque le projet est lancé en 1998, l'industrie chimique européenne détient 32 % des parts du marché mondial, faisant d'elle le leader mondial de la filière. Depuis, elle n'a cessé de voir ses parts de marché se réduire jusqu'à atteindre 17 % en 2014 avec une réduction anticipée à 12 % à l'horizon 2030. L'industrie chimique européenne se voit menacée à la fois par les firmes américaines et chinoises (voir figure ci-dessous). La filière chimique outre-Atlantique, et plus particulièrement le secteur pétrochimique, a en effet largement bénéficié des investissements de l'administration américaine en matière de gaz de schiste, qui ont fait baisser le prix d'un certain nombre de matières premières chimiques et ont permis des investissements conséquents dans de nouvelles usines. Dans le même temps, les secteurs chimiques américains comme européens se trouvent, tous deux, en perte de vitesse par rapport aux firmes chinoises qui gagnent des parts de marché, en particulier en amont de la filière chimique. Cette concurrence accrue s'inscrit, qui plus est, dans un contexte mondial où la production manufacturière, très demandeuse de composants chimiques, est en déclin depuis le début de la crise économique et du ralentissement de la croissance chinoise. Dans un tel environnement, les marges d'exploitation, et dès lors la rentabilité des entreprises chimiques européennes, se réduisent[28] et la question des coûts devient déterminante face à une concurrence accrue. Pourtant REACH n'apparaît pas comme le facteur déterminant de la perte de compétitivité de l'industrie européenne à l'échelle mondiale. Et c'est d'ailleurs bien la question de la concurrence globale qui peut expliquer le changement de position radical effectué par BASF à partir de 2012 en déclarant que le règlement REACH « is worth the money in the end ». REACH est, en effet, une opportunité pour la chimie européenne d'un recentrement sur les segments les plus qualitatifs et les plus innovants de la production chimique, qui permet de se distancer de productions en amont souvent considérées plus polluantes et toxiques.

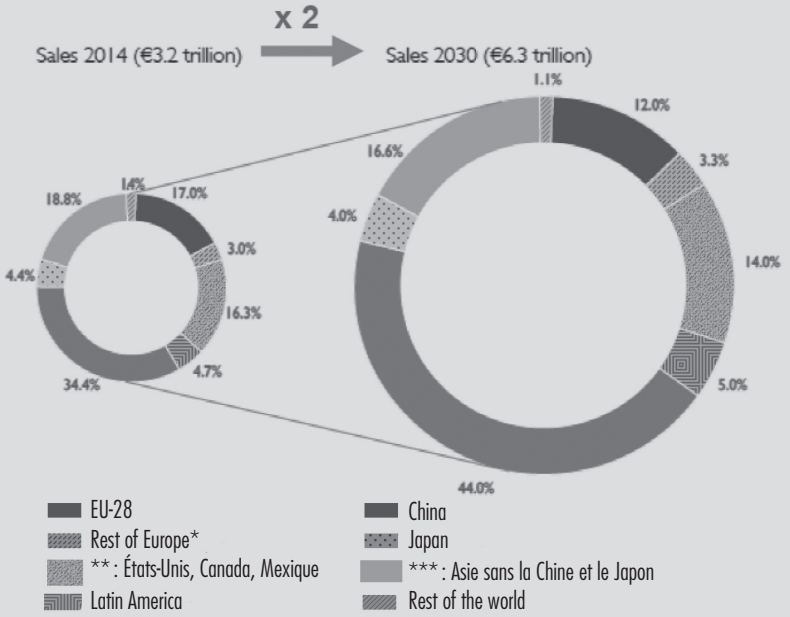


Chiffre d'affaires de l'industrie chimique dans l'UE

* *Note : la Belgique, les Pays-Bas et l'Allemagne font partie du cluster chimique ARRRA – **A**ntwerp, **R**otterdam, **R**hine, **R**uhr **A**rea*

Source : CEFIC Chemdata International 2015, ESSENSCIA 2016

28 Selon le rapport d'Euler Hermes, les marges d'exploitation de l'industrie chimique européenne sont passées de 12 % en 2008 à 8 % en 2012 et restent stabilisées à ce chiffre jusqu'en 2015 (Livinec, 2016).



Quelle position pour la chimie européenne dans un contexte de doublement de la production en 2030 ?

Source : CEFIC – Facts & Figures 2016, p. 29 ; ESSENSCIA 2016

Diffusion du modèle REACH dans le monde ?

Il est intéressant de noter que la Corée du Sud s'est dotée, depuis le 1er janvier 2015, d'un système de contrôle des produits chimiques, explicitement basé sur le modèle de REACH et appelé « K – REACH ». L'Inde, la Thaïlande, l'Australie, la Malaisie et la Turquie, déclarent également développer leur propre système d'évaluation des substances chimiques (Elliott, 2015). Probablement plus inattendue est la réforme adoptée, en mai 2013, aux États-Unis du Toxic Substances Control Act – TSCA, qui légifère sur la gestion des produits chimiques aux États-Unis. Cette réforme a lieu alors que les négociations sur un partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (dit TTIP) déchainent les passions et ravivent les débats sur REACH. Car, en effet, un tel partenariat soulève la question d'une éventuelle harmonisation des systèmes réglementant la mise sur le marché des substances chimiques des deux côtés de l'Atlantique, de manière à fluidifier les échanges de produits chimiques entre les deux zones. Or pour les partisans de REACH, le système américain apparaît comme beaucoup trop laxiste, faisant craindre un alignement par le bas, grandement profitable à l'industrie européenne. À l'image de l'ECHA, le marché américain est réglementé par deux agences fédérales, dont la plus importante est la US Environmental Protection Agency – EPA, qui est en charge du contrôle des substances toxiques. La faiblesse avérée du système réside dans la possibilité pour les entreprises de faire appel des décisions prises par les deux agences en faisant jouer le principe des révisions judiciaires (Judicial reviews) dans le cadre desquelles les entreprises peuvent opposer des contre-expertises. Bon nombre de décisions de l'EPA se voient donc casser lors de ces ré-examens. La réforme du TSCA, qui survient en 2013, dote l'EPA de pouvoirs supplémentaires et renforcés, lui permettant d'identifier et d'évaluer les substances chimiques potentiellement dangereuses ainsi que de promulguer, si besoin est, les restrictions et interdictions nécessaires. En outre, les États fédérés se voient, eux-mêmes, donner le pouvoir d'adopter des restrictions dans le cas où l'EPA ne serait pas en mesure d'agir suffisamment rapidement. Certes, le nouveau TSCA n'oblige pas les entreprises à procéder à l'enregistrement des substances qu'elles commercialisent, mais le processus d'évaluation et de restriction mis en place rappelle la logique REACH, de même que la responsabilité de l'EPA de publier une liste de substances hautement préoccupantes.

2019 : le Dieselgate de l'industrie chimique :

En 2018, une enquête de l'Institut fédéral allemand d'évaluation des risques (BfR) révèle que deux tiers des dossiers instruits par l'ECHA ne sont pas conformes au règlement REACH. Ce qui monterait à plus de 650 le nombre d'entreprises qui ne respecteraient pas la législation et commercialiseraient des substances chimiques considérées comme risquées. Parmi ces entreprises impliquées, 169 firmes allemandes (par exemple BASF, BAYER, ou HENKEL), 80 britanniques (BRITISH PETROLEUM), 68 néerlandaises (DSM), 56 françaises (L'OREAL, MICHELIN), 49 Italiennes, 42 espagnoles (ENDESA) et 38 belges (SOLVAY). Des multinationales américaines comme DOW CHEMICAL, EXXON MOBIL ou 3M sont également incriminées. Au vu du nombre de dossiers incomplets et/ou non conformes, l'étude souligne que l'ECHA n'applique pas la règle « No data no market » (Oertel, 2018).

REACH, la suite en 2022 :

La Commission européenne prévoit une révision du règlement REACH à l'horizon 2022. Le lancement du processus fin 2020 dans la cadre du Pacte vert européen et l'annonce par la Commission de vouloir faire de l'industrie chimique un secteur plus durable ont suffi à déclencher un lobbying hostile de la part de nombreux groupes d'intérêt en lien avec la production de substances chimiques.

Bibliographie

ACKERMAN, Franck, STATON, Elisabeth & MASSER, Rachel : European Chemical policy & the United States, Global Development & Environment Institute, Tuft University, 2004.

CENTRE FOR STRATEGY AND EVALUATION SERVICES : « Interim evaluation : functioning of the European Chemical market after the introduction of REACH », prepared for the Directorate-General for Enterprise and Industry, European Commission, 2012.

CORPORATE EUROPE OBSERVATORY : Bulldozing REACH – the industry offensive to crush EU chemicals regulation », Mars 2005, http://archive.corporateeurope.org/lobbycracy/Bull-dozingREACH.html, 2005.

ECONOMIST : Europe's proposed chemicals regulations are less nasty than feared, 1 novembre 2003.

ELLIOTT, Donald & PELKMANS, Jacques : Greater TTIP ambition in chemicals : why and How ?, Centre for European Policies Studies / Centre for Transatlantic relations, 2015.

EURACTIV : REACH chemical Law « worth the money in the end », says BASF, 11 septembre 2012.

EURACTIV : Commission power grab claims over Better Regulation », 20 mai 2015. Euractiv (2016) : « REACH monster will devour EU innovation, chemical industry warns », 18 mai 2016.

GUBBELS, Ineke, PELKMANS, Jacques & SCHREFLER, Lorna : REACH : a killer whale for SMEs ?, CEPS Policy Brief, N° 307, 9 Décembre 2013.

JOUZEL, Jean-Noël & LASCOUMES, Pierre : Le règlement REACH : une politique européenne de l'incertain. Un détour de régulation pour la gestion des risques chimiques, Politique européenne 2011/1 (n° 33), p.185-214, L'Harmattan.

LORENZ, Tobias, LEBRETON, Baptiste & VAN WASSENHOVE, Luk-N. : The REACH directive and its impact on the European Chemical industry, a critical review, INSEAD, 20008/53/ISIC.

LIVENEC, Marc : Le secteur de la chimie en Europe : faibles coûts de production et solide profitabilité face aux défis de la demande mondiale et de la concurrence américaine, EULER HERMES, Octobre 2016.

OERTEL, Angelika, MAUL, Katrin, MENZ, Jacob, KRONSBEIN, Anna L. , SITTNER, Dana, SPRINGER, Andrea, MÜLLER, Anne-K., HERBST, Uta, SCHLEGEL, Kerstin & SCHULTE, Agnes : Data availability in Reach registrations Part 2 : evaluation of data waiving and adaptations for chemicals ≥1000 tpa, Texte 64/2018, Umweltbundesamt, 2018.

SELIN, Henrik : « Coalition Politics and chemicals management in a regulatory ambitious Europe », Global Environnemental Politics, August 2007.

7.3.2 *Les barrières fiscales : la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) et autres accises*

Pour rappel, la taxe sur la valeur ajoutée est un impôt indirect sur les dépenses de consommation. L'entreprise majore le prix de vente de son produit ou de son service du montant de la TVA imposée par l'État qu'elle facture à son client et qu'elle reverse à l'État après déduction des montants de TVA qu'elle a dû, elle-même, payer à ses fournisseurs pour acquérir les biens et services intermédiaires nécessaires à la production. D'où l'usage du terme « valeur ajoutée ». La TVA a été, pour la première fois, mise en place par l'État français en 1954. Elle a été adoptée par les autres membres du marché commun au cours des années 1960 et s'est rapidement généralisée à un très grand nombre de pays dans le monde.

Depuis lors, l'harmonisation européenne des taux de TVA nationaux est devenue une véritable Arlésienne qui n'a cessé d'alimenter les débats sur l'intégration du marché européen. Car la TVA, en tant qu'instrument fiscal et budgétaire, reste une prérogative souveraine des États membres. La politique fiscale n'est pas une politique commune européenne et toute harmonisation en la matière se vote à l'unanimité des États membres. Dans ces conditions, trouver un consensus sur la première source de revenus pour les gouvernements, en hausse constante depuis 1995, relève de la gageure. Alors qu'en 2011, la TVA représentait 21 % des recettes fiscales des États membres (en hausse de 13 % par rapport à 1995), en 2018 ce chiffre atteint 35 % du PIB. Dès lors si un minimum de coordination a pu être mis en place entre les États membres, la fiscalité sur la consommation est marquée par d'importants écarts, qui fragmentent le marché unique. Dans quelle mesure la TVA constitue-t-elle un obstacle à la libre circulation des biens ? On peut constater ses effets à deux niveaux, au niveau d'abord des distorsions de concurrence induites par les écarts d'imposition sur le marché des biens et services et plus particulièrement sur le premier ; au niveau ensuite des coûts de gestion que la persistance de systèmes d'imposition nationaux fait peser sur les entreprises transnationales.

La TVA instaure donc une distorsion de concurrence sur le marché des biens. Le marché unique a, entre autres, pour objectif de permettre au consommateur de comparer les prix et d'idéalement acheter le meilleur produit au meilleur prix. L'abolition des droits de douane permettait d'offrir, à ce titre, au consommateur une plus grande transparence sur la compétitivité réelle des entreprises et de leurs produits. L'absence d'un taux de TVA unique sur le marché européen maintient dès lors un certain biais sur les prix proposés pour des produits similaires. Certains diront qu'il s'agit de concurrence fiscale. Mais sur le plan de l'efficacité du marché, la question est de savoir si le consommateur sélectionne le produit le plus compétitif ou le produit le moins taxé. Si les marchandises sont parfaitement identiques en termes de qualité et de coûts, il y a bien concurrence fiscale qui n'est d'ailleurs pas sans conséquence sur la compétitivité des entreprises : celle opérant sur le marché avec la TVA la plus basse sera en effet susceptible de générer une marge bénéficiaire plus importante (différence entre le prix du marché et les coûts de production), qui pourra lui permettre par exemple de baisser ses prix à l'export ou d'investir davantage dans l'innovation. C'est d'ailleurs, à ce titre, que la concurrence fiscale est un principe certes discuté, mais maintenu à dessein sur le marché unique. Mais dans le cas où les produits ne sont pas parfaitement identiques, est-ce l'entreprise la plus performante qui a été sélectionnée par l'acheteur ou l'entreprise bénéficiant du système fiscal le plus favorable ? L'on voit bien que les différentiels de TVA sur un marché intégré peuvent également s'avérer un moyen gouvernemental de subventionner des champions nationaux moins concurrentiels. C'est bien la raison pour laquelle, dès 1967, alors que le Traité de Rome prohibe les subventions étatiques et fixe la fin des droits de douane à l'intérieur du marché commun à 1968, les membres fondateurs de la CEE n'ont pas eu d'autre choix que de s'engager, sur le papier tout le moins, en faveur de l'harmonisation de la TVA en Europe. Sans cela, interdire les aides d'État et les tarifs aurait fait figure d'intégration partielle, voire « de façade ». Or, si la suppression des droits de douane est bien devenue réelle en 1968, les chapitres précédents ont montré que les subventions, bien que de jure prohibées, se sont maintenues de facto jusqu'à la fin des années 1980 et la signature de l'Acte unique européen. De la même manière, quasi rien n'a été fait en matière de TVA avant le début des années 1990 et la mise en place du marché unique. C'est en 1993

exactement qu'un accord provisoire est trouvé : il ne devait durer que 4 ans en attendant qu'une solution plus pérenne et plus consensuelle émerge. Ce régime transitoire reste pourtant la règle 28 ans plus tard et sera maintenu au plus tôt jusqu'en 2022 (voir plus loin). À l'origine, la Commission prévoyait l'instauration d'un système de taxation définitif basé sur un prélèvement de la TVA dans le pays où le bien était produit et non pas où il était acheté, de manière à placer les échanges transfrontaliers et les échanges domestiques sur le même plan, une solution qui facilitait la gestion administrative des entreprises. Les États membres ont choisi de rejeter cette proposition pour préserver leurs recettes fiscales, déterminant la mise en place d'un système transitoire où la taxation s'effectue dans le pays de destination. À l'origine également, la Commission souhaitait rapprocher les taux nationaux de TVA, engageant vers un processus progressif d'harmonisation. Là encore, la proposition est largement diluée pour aboutir à une coordination minimale entre les systèmes nationaux de TVA, à commencer par la mise en place d'un taux standard minimal de 15 %. Il n'est donc plus possible pour les États membres d'imposer un taux de TVA en deçà de ce minimum pour les produits dits classiques (s'il y a un seuil, il n'y a donc pas de plafond). De la même manière est fixé un taux réduit minimal de 5 % pour les produits considérés comme de première nécessité : y sont inclus selon la législation européenne les produits alimentaires, certains équipements médicaux, les biens culturels, les services de transport en commun ainsi que, depuis 2009, les services à forte intensité en travail (comme les services à la personne). L'instauration d'un taux standard et d'un taux réduit minimum au moment où le marché unique est lancé vise à réduire les disparités d'imposition sur la consommation et les distorsions de concurrence que cela pourrait engendrer à partir du moment où l'acheteur devient libre de se déplacer et de consommer sans restriction sur l'ensemble du marché intérieur européen.

Pourtant, dès le départ, les effets éventuels de la mise en place de ces deux taux minimaux se trouvent réduits, voire parfois neutralisés par le nombre considérable de dérogations possibles qui ont été incluses dans la législation européenne : la possibilité d'appliquer un taux zéro à certains produits, la possibilité d'appliquer un taux réduit à des produits pourtant considérés comme non essentiels, la possibilité d'appliquer un taux super-réduit (inférieur à 5 %) à titre exceptionnel, la possibilité enfin d'appliquer des taux transitoires pour les nouveaux entrants, etc. Le nombre des dérogations possibles est substantiel, leur application varie considérablement en fonction des États membres (figure 7.6). Aujourd'hui, la multiplication des dérogations fait déclarer à la Commission européenne que cet usage extensif s'apparente à un véritable système de subventions (European Commission, 2011c : 4). Mais même sans parler de ces dérogations, les écarts actuels entre taux standards nationaux – de 17 % au Luxembourg à 27 % en Hongrie en 2020 – suffisent à créer des distorsions de concurrence indiscutables (European Commission, 2017a ; figure 7.6). Le consommateur final, situé sur une zone transfrontalière, pourra choisir d'acheter son bien dans un pays plutôt qu'un autre (un Belge achetant sa voiture en Allemagne plutôt qu'en Belgique par exemple). Cette distorsion apparaît plus prégnante sur le marché des biens que sur le marché des services où le facteur de proximité nécessaire entre le client et le prestataire peut contrecarrer les effets de distorsion induits par le système transitoire de TVA en Europe.

Les distorsions de concurrence ne sont pas la seule conséquence du système européen de TVA. Le fardeau administratif qu'il fait peser sur les entreprises exportatrices en est une autre. Jacques Pelkmans parle à ce titre de « frontière fiscale » (Pelkmans, 2006). Les contrôles aux postes-frontières ont certes été abolis en 1993. Mais avant la mise en place du marché unique, l'administration en charge de contrôler les marchandises entrantes sur son territoire avait également la charge de la mise en conformité fiscale, donc de l'application de la TVA (les droits de douane ayant disparu). Avec la disparition des frontières physiques et des postes de douane, le suivi fiscal des produits circulant sur le territoire européen est revenu à la charge des entreprises exportatrices elles-mêmes. Elles doivent s'assurer que leur produit est exonéré de TVA en quittant le pays d'origine et est déclaré en tant que produit soumis à la TVA dans le pays de destination/consommation. Dans ce dernier, elles assurent elles-mêmes le lien avec les autorités fiscales locales pour connaître le taux d'imposition (taux standard, réduit, super-réduit, etc.), la méthode de déclaration, de facturation et de perception à laquelle sera soumis son produit, sachant que les systèmes d'administration fiscale sont aussi variés que le nombre d'États membres de l'Union européenne. Si l'on ajoute l'éventuelle barrière de la langue, les coûts de

transaction induits par la complexité des démarches requises sont autant de facteurs dissuasifs pour des entreprises qui n'ont pas les moyens humains et financiers pour les prendre en charge. En ce qui concerne la TVA, les frais de mise en conformité pour des transactions transfrontalières sont considérés actuellement 11 % supérieurs au commerce national. Grandes et petites/moyennes entreprises, entreprises étrangères et entreprises nationales ne sont pas égales devant le système européen de TVA.

États membres	Taux super réduit	Taux réduit	Taux standard	Taux transitoire
Belgique	-	6/12	21	12
Bulgarie	-	9	20	-
République tchèque	-	10/15	21	-
Danemark	-	-	25	-
Allemagne	-	7	19	-
Estonie	-	9	20	-
Irlande	4,8	9/13, 5	23	13,5
Grèce	-	6/13	24	-
Espagne	4	10	21	-
France	2,1	5,5/10	20	-
Croatie		5/13	25	-
Italie	4	5/10	22	-
Chypre	-	5/9	19	-
Lettonie	-	12	21	-
Lituanie	-	5/9	21	-
Luxembourg	3	8	17	14
Hongrie	-	5/18	27	-
Malte	-	5/7	18	-
Pays-Bas	-	6	21	-
Autriche	-	10/13	20	13
Pologne	-	5/8	23	-
Portugal	-	6/13	23	13
Roumanie	-	5/9	19	-
Slovénie	-	9,5	22	-
Slovaquie	-	10	20	-
Finlande	-	10/14	24	-
Suède	-	6/12	25	-
Royaume-Uni	-	5	20	-

Figure 7.6 *Taux de TVA appliqués en Europe au 1er janvier 2020 en %*

Source : Commission européenne

Quels sont les obstacles à une plus grande harmonisation du système européen de TVA ? Traitons d'abord le problème des taux appliqués pour aborder ensuite la question de la gestion administrative. « Differences in taxation are a function of differences in income levels, and their distribution, and also of different priorities and ambitions in public spending, in turn derived from differences in voters' preferences, revealed in one way or another via the political system » (Pelkmans, 2006). L'argument ici avancé est que les écarts économiques et sociaux entre les États membres induisent des besoins différentiés en recettes fiscales, des stratégies et des optiques doctrinales différentes sur la manière de résoudre ces problèmes économiques et sociaux et dès lors de collecter et d'allouer les revenus issus de la taxation. En quelque sorte et pour aller plus loin, l'Union européenne n'est pas un État unique avec une collecte et une réallocation centralisée des revenus fiscaux ; l'Union européenne n'a pas de politique budgétaire commune. Dès lors, il n'est pas possible de compenser par une politique redistributive adéquate les pertes occasionnées par la fixation d'un taux de TVA unique dans une Union européenne économiquement hétérogène. La question du système européen de TVA ne peut être résolue avant celles des politiques budgétaire et sociale européennes, elles sont naturellement liées, en particulier dans cette période de crise où certains États n'ont pas eu d'autre choix que d'augmenter leur taux de TVA de manière substantielle pour financer leur endettement. À ce titre, la Commission européenne a vu dans la crise économique touchant l'Europe depuis 2008 une opportunité d'harmoniser davantage le système européen de TVA. La Commission, s'appuyant sur le besoin de financement des États mis en difficulté par la crise, a défendu que les recettes fiscales issues de la TVA pouvaient être optimisées non pas en augmentant le taux de TVA standard, mais en élargissant la base fiscale de ce taux, c'est-à-dire en augmentant le nombre de produits soumis à ce fameux taux. La Commission a donc longtemps envisagé de restreindre l'usage des taux réduits, ce qui du même coup aurait pu faire envisager un rapprochement des taux standards de TVA. Depuis lors, la Commission est revenue sur cette proposition puisque depuis 2017, elle propose de donner plus de flexibilité aux États membres pour la mise en place de taux dérogatoires en fonction de leur situation économique spécifique et des secteurs concernés (European Commission, 2017a).

En parallèle, la Commission tente de remédier à la charge administrative que représente pour une entreprise exportatrice le suivi fiscal de ses marchandises en proposant en 2012 la mise en place d'un guichet unique (« *one-stop-shop* » selon la terminologie anglaise) dans chaque État membre. Cet organisme permettrait aux entreprises exportatrices de remplir leurs obligations fiscales à ce guichet unique situé dans le pays où elles sont installées, leur évitant de devoir traiter avec plusieurs administrations fiscales et dans plusieurs langues. La faisabilité de cette proposition dépend de deux impératifs : il est premièrement nécessaire d'harmoniser, si pas les taux, du moins les modalités administratives entourant le taux applicable (modes de déclaration, de facturation, de perception, de comptabilité, etc.) sans quoi ce guichet sera difficilement opérationnel. Les États membres devront deuxièmement assurer le transfert des recettes de TVA récoltées à leur guichet aux pays où les produits auront été finalement consommés (pays de destination), selon un système de compensation similaire au système interbancaire. En janvier 2015, l'Union européenne met en place un mini-guichet unique pour les opérateurs de services de télécommunication, de radiodiffusion et de télévision ainsi que pour les fournisseurs de services électroniques. Ce mini-guichet se veut un laboratoire expérimental avant son extension à l'ensemble des biens et services circulant sur le marché unique proposé par la Commission pour 2022 (European Commission, 2017). À nouveau, il n'est pas garanti que la Commission arrive à faire adopter un tel projet pour lequel le Parlement européen et le Conseil doivent encore statuer.

Il est clair en tout cas que la Commission européenne souhaite mettre fin au caractère provisoire du système mis en place il y a trente ans. En 2017, elle propose la mise en place d'un plan TVA définitif à l'horizon 2022 pour les biens et 2027 pour les services. Dans ce plan, elle entérine l'imposition de la TVA au taux du pays de destination. La charge administrative pour les entreprises induite par un tel système serait compensée par l'instauration généralisée du guichet unique, décrit plus haut. Dans ce plan, elle semble également renoncer à tout rapprochement des taux de TVA des États membres qui se verront même attribuer plus de flexibilité pour appliquer taux spéciaux et dérogatoires.

7.3.3 *Les barrières juridiques*

Le commerce des biens sur le marché européen se trouve entravé par la fragmentation du cadre juridique entourant la vente et l'achat transfrontaliers de marchandises. Un certain nombre de vendeurs et de consommateurs tendent à rester sur leur marché national, freinés par les incertitudes quant à leur protection juridique en cas de litige transfrontalier. Pour les deux protagonistes, la question clé est de savoir quel est le droit qui prévaut et quel est le tribunal compétent en cas de litige, celui du consommateur ou celui du vendeur. Cette question pose non seulement le problème de la non-harmonisation du droit des contrats et des incertitudes juridiques occasionnées par l'absence de règles unifiées, mais aussi l'ensemble des entraves annexes à la résolution d'un litige transfrontalier tel que les obstacles linguistiques et géographiques. Aux coûts de litige s'ajoutent alors les coûts de traduction et les coûts de voyage, qui deviennent vite dissuasifs. Pour le vendeur par exemple, sa principale incertitude tient au recouvrement de ses créances. Or dans un cadre transfrontalier, ce type de problème se règle dans le cadre législatif du débiteur, exige une procédure judiciaire et le recours à un avocat et entraîne des frais qui sont évalués à 2000 euros. Il s'avère que pas moins de 37 % des litiges en recouvrement en Europe sont des litiges transfrontaliers (Monti, 2010). Le vendeur se retrouve donc dans un cadre juridique qui lui est étranger et avec des frais supplémentaires qui peuvent apparaître comme irrécupérables si son entreprise est de petite taille. Pour le consommateur, une vente transfrontalière à distance soulève de nombreuses incertitudes quant au prix final du produit, quant aux conditions de livraison, à d'éventuels dommages, ou encore à la garantie du bien acheté. Les incertitudes contractuelles sur le marché européen ont donné lieu à différents types de réponses de la part de la Commission européenne, toutes fortement débattues, voire controversées, et dont l'efficacité reste encore à démontrer.

Un premier type d'approche vise à harmoniser le droit en vigueur pour supprimer les incertitudes liées aux différences juridiques. La Directive sur les droits des consommateurs adoptée en octobre 2011 et entrée en vigueur le 13 juin 2014 se range dans cette catégorie. La Directive définit un certain nombre de règles communes aux 28 États membres : entre autres, l'obligation pour le vendeur de communiquer au consommateur le montant final de l'achat (incluant par conséquent tous les coûts annexes à l'achat proprement dit tels les frais de transport), le détail des biens commandés ainsi que les coordonnées exactes du vendeur en cas de réclamation ; le droit de l'acheteur de se rétracter, donc de changer d'avis endéans les deux semaines suivant la réception du produit et l'obligation pour le vendeur de rembourser le prix du produit dans les 14 jours suivant la rétractation du client. Cependant, la Directive sur le droit des consommateurs fait l'objet de beaucoup de critiques, à commencer par le temps qu'il aura fallu pour « accoucher d'une souris ». Lancée en 2008, la proposition de la Commission se voulait un droit harmonisé complet du consommateur. Après trois ans de débat, la Directive finalement votée apparaît pour beaucoup comme un patchwork disparate de petites règles, pas nécessairement applicables à toutes les situations de vente ni à toutes les catégories de produits, n'intégrant pas non plus tous les types de disputes entre vendeurs et consommateurs. Toutes les exceptions à la Directive retombent dans le droit national non uniformisé. Certaines situations propres au commerce électronique, par exemple, ne sont pas prises en compte par la directive et pourtant empiètent sur le droit des consommateurs à acheter en ligne dans un autre État membre que le leur (voir point 7.6.1). La Commission constate que le pourcentage de consommateurs signalant des problèmes liés à leurs droits est quasi identique en 2016 qu'en 2008 lorsque la proposition de Directive est adoptée, soit environ 20 % (Commission européenne, 2017).

Les législations en vigueur à l'échelle européenne ne résolvent donc que très partiellement la question du règlement des litiges dans une situation transfrontalière et l'incertitude juridique en cas de dispute entre vendeurs et acheteurs reste donc substantielle. D'autant plus substantielle que commerçants et vendeurs ne respectent eux-mêmes que fort peu les règles mises en place (Commission européenne, 2017).

C'est pourquoi la Commission européenne tente d'apporter un autre type de réponses sous la forme de voies alternatives à la voie judiciaire (« *Alternative Dispute Resolution* » ou règlement extrajudiciaire des litiges). L'objectif est de développer des plateformes européennes de médiation, conciliation et règlement à

l'amiable entre vendeurs et acheteurs. Ces plateformes doivent permettre aux deux parties d'accéder à un service d'information dans leur langue respective, de recevoir un conseil sur leurs droits lors d'une transaction transfrontalière et de soumettre une réclamation dont les premières étapes seront guidées par la plateforme. En 2005, la Commission européenne a mis par exemple en place les centres européens de consommateurs présents dans chacun des États membres[29]. Le 15 février 2016 a été mis en place un site Internet interactif (« *online dispute resolution* » ou règlement en ligne des litiges), qui se veut un « point d'entrée unique » gratuit et dans toutes les langues vers l'ensemble des organes nationaux de règlement extrajudiciaires. On le voit, il s'agit moins ici d'éliminer les barrières juridiques existantes entre les États membres que de trouver des moyens de les contourner. Les disputes occasionnées par le commerce transfrontalier ne doivent pas obligatoirement se résoudre dans un cadre judiciaire non harmonisé, elles peuvent se faire dans le cadre d'une médiation extrajudiciaire, elles ne nécessitent pas de déplacement longue distance puisque la procédure est électronique, et enfin les problèmes de traduction sont pris en charge par la plateforme.

Pour autant, tout ne peut se régler à l'amiable surtout si les sommes engagées sont importantes comme cela peut être le cas dans une transaction entre entreprises (*Business-to-Business*). L'harmonisation du droit des contrats entre 27 États membres est l'aboutissement d'importantes négociations et les résultats obtenus sont parfois peu concluants comme la Directive sur les droits des consommateurs. Le dernier règlement de la Commission européenne adopté en 2014 pour un droit commun européen de la vente « OPTIONNEL » se veut une sorte de « troisième voie » entre l'harmonisation juridique et la solution extrajuridique. Il fait appel au 28e régime ou la mise en place d'un droit optionnel qui ne vient pas se substituer au droit des contrats des 27 États membres, mais s'y ajouter quand deux parties, situées dans deux pays différents, effectuant une transaction en ligne ou à distance choisissent sur base volontaire de signer le contrat de vente commun européen et donc de bénéficier d'un cadre juridique unique pour leur transaction, celui proposé par la Commission européenne. Beaucoup d'experts s'accordent à dire que l'efficacité d'un tel règlement dépend de la généralisation de son usage pour les transactions transfrontalières, ce qui n'est déjà pas le cas pour les États membres qui ont des règles contractuelles plus protectrices pour les signataires que celles inscrites sur le contrat européen de vente. Ce qui renvoie à l'inévitable écueil de l'harmonisation dans l'Union européenne à 27.

Enfin, la Commission européenne a voulu renforcer le pouvoir de négociation des consommateurs en mettant en place un mécanisme d'action collective en indemnisation se rapprochant de l'action de groupe existant aux États-Unis (Class Action en anglais), par lequel les consommateurs, ayant subi le même préjudice, peuvent porter leur plainte collectivement auprès d'un tribunal. À l'horizon 2023, l'ensemble des États membres devront s'être dotés d'un tel mécanisme et, à cet égard, avoir établi une liste d'entités qualifiées, telles que les associations de consommateur, capables de porter l'action collective de plaignants selon les critères préétablis par la Commission européenne (Directive (UE) 2020/1828). Cependant, l'harmonisation sera minimale, chaque État instaurant le mécanisme selon son cadre juridique national propre. La capacité des autorités désignées, et par là même des consommateurs européens, à mener une action collective paneuropéenne restera, dès lors, complexe.

Force est de constater que les différences juridiques entre États membres constituent des entraves importantes et persistantes à la libre circulation des biens et qu'il ne semble pas y avoir de solution probante en dehors d'un unique droit des contrats et d'un arbitrage unifié. Ce qui ne correspond pas aux solutions adoptées ou proposées jusqu'ici. Faut-il considérer la mission impossible ? Le parcours laborieux et encore inachevé vers l'émergence d'un brevet unique européen tend à soutenir cette hypothèse.

29 Réseau des centres européens des consommateurs : http://ec.europa.eu/consumers/ecc/index.

ENCADRÉ 7.3

La longue marche vers le brevet unique européen : 1973-2013… 2023 ?

Un aspect crucial concernant la protection juridique du producteur concerne les droits de propriété intellectuelle relatifs à un nouveau produit ou procédé devant faire l'objet d'une application industrielle et d'une commercialisation. L'Union européenne travaille à une procédure paneuropéenne de brevetage des innovations industrielles depuis plus de 48 ans.

Procédure paneuropéenne veut dire ici qu'une seule demande de brevet, un seul examen du dossier de candidature, une seule délivrance de brevet permet de faire immédiatement valoir un droit de propriété sur une invention ou innovation sur l'ensemble du marché européen. De 1973 à 2013, le dépôt des demandes de brevet, l'examen des dossiers relatifs à ces demandes et la délivrance de brevets pouvaient se faire de manière centralisée au sein de l'Office Européen des Brevets (OEB), situé à Munich. Mais cette procédure ne donnait pas accès au marché européen. Le brevet obtenu de l'OEB devait être par la suite validé dans chacun des États membres où le détenteur du brevet souhaitait commercialiser son produit. Ce passage obligé par chaque État membre s'expliquait en grande partie par le fait que les législations nationales en matière de protection des droits de propriété n'étaient pas totalement harmonisées et qu'il était dès lors nécessaire, en cas de litige (une violation des droits de propriété intellectuelle par exemple), de passer par la cour d'arbitrage du pays dans lequel le litige était constaté. Pour cette raison, il était impératif que le brevet soit enregistré et validé dans les États membres de destination du produit/procédé breveté. La validation nationale d'un brevet obtenu à l'OBE passait par la traduction du brevet dans la langue de l'État membre et par le paiement de droits d'enregistrement venant s'ajouter aux droits versés à l'OEB. Si l'entreprise brevetée voulait exporter vers les 28 États membres, les coûts de traduction et ceux liés à protection de ses droits de propriété représentaient un investissement financier substantiel pouvant atteindre jusqu'à 36 000 euros (Sunesen, 2018). La Commission européenne a évalué qu'un brevet délivré par l'Office européen des brevets et validé dans 13 pays de l'Union européenne coûtait 11 fois plus cher qu'aux États-Unis, 13 fois plus cher qu'au Japon et 60 fois plus cher qu'en Chine (Commission européenne, 2011a). Un tel coût est substantiel si l'on considère que les industries européennes intensives en droits de propriété intellectuelle représentent 42 % du PIB européen et 93 % des exportations européennes (Surensen, 2018). Le processus est en outre particulièrement discriminant pour les PMEs, érige des barrières à l'entrée de certains États membres dont la taille de marché n'apparaît pas comme suffisante pour demander la validation d'un brevet, déjà très coûteux. Les coûts ne s'arrêtaient pas à l'obtention du brevet, mais devaient également inclure les coûts occasionnés par des litiges qui étaient d'autant plus importants que la violation du brevet concernait plusieurs États membres et devait faire l'objet d'une procédure juridique par État membre, dans la langue nationale et avec un avocat habilité à exercer sur le territoire national. Et ceci était bien sûr sans compter les incertitudes quant à l'issue de la procédure, les droits nationaux n'étant pas équivalents. Là encore, le choix du pays de destination du produit breveté pouvait dépendre du niveau de sécurité juridique attendu. Tous ces éléments tendaient à fragmenter le marché unique des droits de propriété.

La Commission est, dès le départ, consciente que le système décrit ci-avant ne constitue pas une intégration suffisante du marché européen. C'est pourquoi, dès 1973, elle envisage la mise en place d'un système juridique commun et d'une cour européenne des brevets qui fonctionneraient dans un nombre limité de langues, et ce pour plus d'efficacité. Le choix des langues de travail de la nouvelle institution s'est très vite avéré le principal point d'achoppement à l'émergence d'un véritable brevet unique européen. Sélectionner les langues dans lesquelles les demandes de brevet et les dossiers explicatifs seraient déposés apparaissait dès le départ discriminant en ce sens où une entreprise installée dans un pays parlant une langue sélectionnée se trouverait automatiquement avantagée par rapport à une entreprise basée dans un État membre dont la langue ne fait pas partie des langues de travail de l'office européen des brevets. L'un n'aurait pas de frais de traduction, l'autre devrait assumer ce coût supplémentaire, même si les frais de traduction seraient globalement réduits, puisque les entreprises ne devraient plus enregistrer leur brevet dans les différents États membres. Cette question des langues a tout autant été présentée comme un combat politique au nom de l'égalité des

États membres au sein de l'Union européenne, comme une réaction culturelle pour la défense des diversités linguistiques ou comme une argutie protectionniste permettant de maintenir des entraves à l'entrée des marchés nationaux. En tout cas, elle a bloqué le processus législatif pendant 40 ans, le projet étant soumis au vote à l'unanimité du Conseil européen. Pour débloquer la situation, la Commission européenne finit en 2011 par proposer une procédure d'adoption du projet sur la base d'une coopération renforcée : seuls les États membres prêts à accepter la mise en place d'un brevet unique européen avec trois langues de travail – allemand, anglais et français – y participent. Pour les autres, l'ancienne procédure prévaut. L'Italie, l'Espagne, la Pologne et la Croatie sont finalement les quatre États membres qui se retirent du projet, les deux premiers au nom de la discrimination linguistique, le troisième au nom du préjudice économique induit par les frais supplémentaires de traduction et le dernier en tant que nouvel arrivant sur le marché intérieur (l'Italie finit par rejoindre le processus en 2015). Avec le nouveau système adopté en 2013, une invention pourra être déposée à l'Office européen des brevets et bénéficier d'une protection automatique dans les 23 États membres signataires. Les demandes de brevet pourront être introduites dans n'importe quelle langue, mais devront être accompagnées d'une traduction en anglais, en allemand ou en français. La procédure d'enregistrement sera donc unique, de même que la procédure pour litige. En effet, la nouvelle législation européenne prévoit que les litiges relatifs aux nouveaux brevets uniques soient traités devant une cour européenne des brevets – la juridiction unifiée du brevet ou JUB – dont la division centrale sera située à Paris. Deux branches spécialisées de la cour ont été initialement prévues à Londres et à Munich, prenant respectivement en charge les demandes de brevet relatives aux sciences de la vie (produits pharmaceutiques et chimiques) et les demandes de brevet dans les secteurs du génie mécanique, ingénierie et physique. Avec la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, le gouvernement de Boris Johnson a pris la décision en février 2018 de se retirer de la JUB, remettant en question à la fois la localisation de Londres mais également le projet dans son ensemble. Un grand nombre de spécialistes considèrent que le retrait du Royaume-Uni ôte une grande part de légitimité au brevet unique européen, à partir du moment où 80 % des brevets sont originaires de trois pays : la France, l'Allemagne et justement le Royaume-Uni, qui, en plus, représente un grand marché.

Un autre événement vient retarder et jeter le doute sur les chances de la JUB de ne jamais voir le jour. Pour entrer pleinement en vigueur, le système du brevet unifié doit être ratifié par au moins 13 parlements nationaux, dont ceux du Royaume-Uni, de l'Allemagne et de la France, parmi les 25 États participant à l'accord renforcé. Le Royaume-Uni s'étant retiré (après l'avoir ratifié), la France ayant procédé à la ratification en 2014, reste l'Allemagne. Or si le Bundestag allemand vote en faveur de l'accord en mars 2017, une plainte est immédiatement déposée auprès de la cour fédérale constitutionnelle allemande suspendant le processus législatif. La plainte porte à la fois sur le fond (atteinte à la souveraineté de l'Allemagne en la matière) et sur la forme, la majorité des deux tiers nécessaires à la ratification n'ayant pas été atteint selon le plaignant. En 2020, la cour constitutionnelle donne raison au plaignant sur la question du quorum et un nouveau vote au Bundestag est envisagé fin 2021. Si en 2013, l'entrée en vigueur du brevet unique européen apparaissait en bonne voie, il semble aujourd'hui probable qu'elle ne sera toujours pas effective en 2023.

7.3.4 *Les obstacles issus des liens entre l'industrie manufacturière et certains services*

L'offre et la demande de marchandises dépendent de la prestation d'un certain nombre de services qui, s'ils sont eux-mêmes inefficacement intégrés, constituent un frein à la libre circulation des biens. D'un côté, l'industrie manufacturière est cliente de services au premier rang desquels les services de transport et logistiques. D'un autre côté, elle devient, elle-même, de plus en plus prestataire de services, des services qui sont « contenus » dans la vente de leurs produits (European Commission, 2011a).

A. Le transport, un service colonne vertébrale de la circulation des marchandises

À bien des égards, l'organisation du transport en Europe reste très fragmentée, et ce quel que soit le mode de transport envisagé. Si l'on considère le transport maritime, les formalités de dédouanement requises entre deux ports européens sont identiques à celles demandées dans un port international (Monti, 2010). Il n'y a donc pas de gain particulier à transporter un bien par voie maritime en Europe. Pour le fret ferroviaire, la situation est plus préoccupante : la vitesse moyenne sur les trajets internationaux est de l'ordre de 18 km/h contre 40 km/h pour les liaisons transcontinentales aux États-Unis et 40 % des trains de transport combiné arrivent avec plus de 30 min de retard (Beyer, 2009). Une partie du problème réside dans l'hétérogénéité des systèmes ferroviaires nationaux : les infrastructures répondent à des normes techniques différentes, le matériel roulant n'est pas nécessairement compatible ou doit être rendu compatible, engendrant des coûts supplémentaires. À titre de comparaison, les États-Unis ont entamé au début des années 80 une réforme du fret ferroviaire qui a permis des gains de productivité de 400 % en un peu plus de 20 ans. La stratégie mise en place a été d'assurer le transport de convois lourds d'une longueur pouvant atteindre plus d'un kilomètre sur de très longues distances. Les infrastructures aux États-Unis ont donc été conçues pour supporter des trains dix à vingt fois plus lourds qu'en Europe. Et le coût moyen d'entretien et de renouvellement de l'infrastructure dédiée au fret non électrifié est six fois inférieur par km parcouru aux États-Unis qu'en Europe. Aujourd'hui, la part modale du ferroviaire dans le fret de marchandises aux États-Unis est de 26 % contre 17 % en Europe (U.S. Bureau of transportation of statistics, 2017 ; CER, 2020)[30]. L'hétérogénéité des infrastructures ferroviaires dans l'Union européenne ne permet pas, pour l'instant, d'envisager la mise à disposition d'un service de transport transfrontalier équivalent. L'inefficacité du rail européen joue en défaveur de la part modale du chemin de fer dans le transport de marchandises : celle-ci est passée de 18,5 % en 2000 à 17 % en 2015, alors que l'objectif de la Commission européenne est de transférer vers le ferroviaire 30 % du transport de biens par route (pour une distance supérieure à 300 km) avant 2030 (CER, 2020). La réalisation de cet objectif apparaît aujourd'hui improbable.

Des constats similaires peuvent être faits pour le transport routier, qui représente à l'heure actuelle près de 50 % du transport de marchandises. Certes, le transport routier a été ouvert au cabotage depuis 1998[31], permettant de réduire les coûts des transporteurs et par là même les coûts des entreprises à exporter. La pratique du cabotage reste cependant très réglementée en Europe et se limite donc à 3 opérations de livraison dans les sept jours suivant un trajet international avec une période de carence de 4 jours entre deux opérations de cabotage en 2020[32] (Règlement (UE) 2020/1054). En 2019, le transport routier transfrontalier détermine encore 30 % de transport à vide et donc non profitable (Eurostat, 2019).

Au-delà de la rentabilité des trajets, il reste de nombreuses barrières techniques et réglementaires qui alourdissent les frais de transport et peuvent s'avérer des entraves supplémentaires à la libre circulation des marchandises. L'organisation du télépéage autoroutier en Europe est un exemple concret de la fragmentation du marché du transport et de ses conséquences sur le transport de marchandises. On dénombre aujourd'hui huit réseaux de télépéage : ceci veut dire qu'une entreprise de transport routier qui utiliserait les huit réseaux de télépéage, signe huit contrats, paye huit factures basées sur huit systèmes de tarification différents et doit prévoir huit boîtiers de télépéage[33] pour chacun de ses poids lourds. Si l'on ajoute maintenant les systèmes auto-

30 Il est à noter que la part modale du transport ferroviaire de marchandises aux États-Unis est en diminution depuis 2012 passant de 40 % à 26 % au profit de la route qui croît de 36 % à 42 % mais aussi du transport fluvial (US Bureau of transportation statistics, 2021).

31 L'Union européenne définit le cabotage comme tout transport routier de marchandises, effectué à titre temporaire dans un autre état membre sans y disposer d'un siège ou d'un établissement. Le cabotage permet à un transporteur d'un État membre de l'UE de réaliser des transports intérieurs sur le territoire d'un autre pays membre. Cela lui permet également d'effectuer une livraison transfrontalière sur le trajet retour et donc de rentabiliser son voyage, qui sinon se déroulerait intégralement à vide.

32 Il est à noter que le paquet législatif « Mobilité » adopté en 2020 donne une flexibilité accrue aux États membres qui, s'ils le souhaitent, peuvent étendre le délai autorisé de 7 jours pour les opérations de cabotage et réduire le délai de carence de 4 jours entre deux opérations de cabotage (Règlement (UE) 2020/1054)

33 OBU « On-Board Unit » ou unité embarquée à bord du véhicule qui permet l'acquittement automatique.

routiers européens qui ne proposent pas de système de télépéage, mais taxent l'utilisation de leurs autoroutes, l'entreprise de transport routier devra également prévoir pour chacun de ses poids lourds de plus de 12 tonnes l'obtention et l'acquittement de l'Eurovignette pour accéder aux autoroutes et voies rapides de Belgique, Danemark, Luxembourg, Pays-Bas et la Suède ainsi que l'obtention de cinq vignettes nationales. Les contraintes administratives, logistiques et financières auxquelles sont confrontés les fournisseurs de transport transfrontalier de marchandises ont un impact indirect sur la libre circulation des marchandises.

Les services de transport et de logistique sont une pierre angulaire du bon fonctionnement du marché européen des biens. Cependant, les services supports de la production manufacturière et du commerce de ces biens sont multiples : ils concernent les services informatiques, les services de télécommunications, les services techniques, les services comptables, les services juridiques, les services de maintenance, les services de marketing, les services d'assurance, les services de sécurité, etc. Toute fragmentation sur le marché de ces services peut avoir un impact contraignant sur la capacité d'une entreprise à exporter. Dès lors, la libre circulation de certains biens est intimement connectée à l'intégration du marché européen des services.

B. Le contenu « services » des biens à haute valeur ajoutée

Au-delà des services supports de la production manufacturière, on insiste aussi aujourd'hui sur l'importance croissante du contenu « services » d'un certain nombre de biens et qui constitue l'essentiel de leur valeur ajoutée. Les entreprises proposent en marge de leur produit des services complémentaires qui leur permettent de différencier leur produit de la concurrence. L'industrie automobile affirme aujourd'hui que la production manufacturière de voitures ne génère que très peu de marges bénéficiaires tandis que les services proposés à l'achat de voitures sont profitables (offre de crédit, assurance, location de voitures, maintenance et réparation). Ce phénomène est aujourd'hui appelé « la convergence de la production manufacturée et des services » (European Commission, 2011a). Il concerne les industries de moyenne à haute technologie et des services considérés « à forte intensité de connaissances » (« *knowledge-intensive services* »). La part de ces services dans la production manufacturière a connu une croissance continue depuis 1995 (figure 7.7). On considère aujourd'hui que 80 % des services juridiques, comptables, architecturales et d'ingénierie fournis en Europe sont incorporés dans les chaines de valeur de productions manufacturières (European Commission, 2018). De même selon l'OCDE,

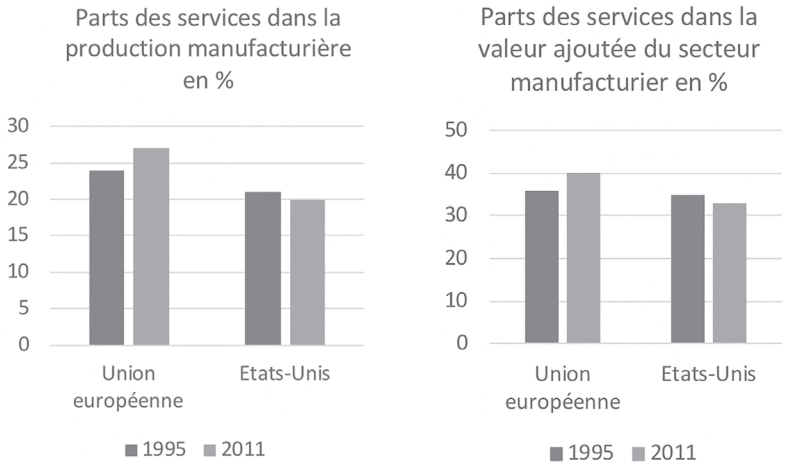


Figure 7.7 *Servitisation du secteur manufacturier dans l'Union européenne et aux États-Unis*

Source : Copenhagen Economics, Swedish National Board of Trade (2016) et WIOD

les produits européens exportés hors de l'UE intégreraient 53 % de services (Miroudot, 2017). Ce sont ce type de changements structurels qui ont alerté la Commission européenne sur la fragmentation problématique du marché intérieur des services et de ses répercussions non seulement sur la compétitivité européenne des services mais aussi sur celle de l'industrie manufacturière.

7.4 LE MARCHÉ DES SERVICES : UNE INTÉGRATION (DÉFINITIVEMENT ?) PARTIELLE

Avant d'analyser le niveau d'intégration atteint sur le marché européen des services et les entraves encore rencontrées aujourd'hui par les fournisseurs de services dans un cadre transfrontalier, il semble important de redéfinir précisément l'ensemble des activités pouvant être incluses dans le secteur économique des services, car il y a derrière la notion de services une grande diversité d'activités.

7.4.1 *Qu'est-ce que le secteur des services ?*

Il est habituel de différencier biens et services, en parlant d'un service comme d'un bien immatériel ou intangible. La fourniture de services à un client n'entraîne pas nécessairement la fabrication d'objets physiques palpables. Il peut dans de nombreux cas s'incarner dans une personne ou une société détentrice d'un savoir et/ou d'un savoir-faire dont le consommateur bénéficie sous la forme d'une prestation après signature d'un contrat (soins médicaux, cours de mathématiques, conseil d'architecte, construction, interventions de maintenance et réparations, transports, etc.). On distingue ensuite différentes catégories de services en fonction de leurs caractéristiques : échangeables ou pas, réglementés ou non, organisés en réseau ou non :

- Échangeable (« *tradable* ») : un service sera considéré comme échangeable s'il est exposé à la concurrence internationale. Si tel n'est pas le cas, il sera considéré comme non échangeable ou à l'abri de la concurrence internationale.
- Réglementé (« *regulated* ») : les services dits réglementés sont caractérisés par l'intervention régulatrice de l'État. Celle-ci peut concerner les conditions de prestation du service, sa tarification, l'accès au marché ou l'accès à la profession pour le prestataire du service. Nous détaillerons plus avant les raisons justifiant le contrôle de l'État sur un certain nombre de services.
- En réseau (« *Network-based services* » ou « *network industries* ») : cette appellation singularise les services s'appuyant sur des infrastructures de réseaux sans quoi les services ne pourraient pas être prestés : ces réseaux peuvent être des réseaux de communication quand il s'agit de services de transport (aérien, ferroviaire) ou de télécommunications (téléphone, Internet), ils peuvent être également des réseaux de distribution (gaz, eau, électricité) ou des réseaux de diffusion (télévision). Les services en réseau désignent ce que l'on appelle communément les « services publics ». Les services, qui ne requièrent pas un réseau pour fonctionner, sont par opposition nommés « services horizontaux ».

Ces catégories ne s'excluent pas l'une l'autre, ce qui signifie qu'un service peut appartenir à plusieurs catégories en même temps. La figure à la page suivante (figure 7.8) propose une nomenclature non exhaustive des services.

7.4.2 *L'intégration du marché des services : une préoccupation des années 2000*

Il est communément admis que le marché européen des services est, trente ans après le lancement du marché unique, en net retard d'intégration comparé au marché européen des marchandises. Dans le domaine des services, « l'Europe est toujours dans une phase de "construction du marché" qui exige d'éliminer les freins à

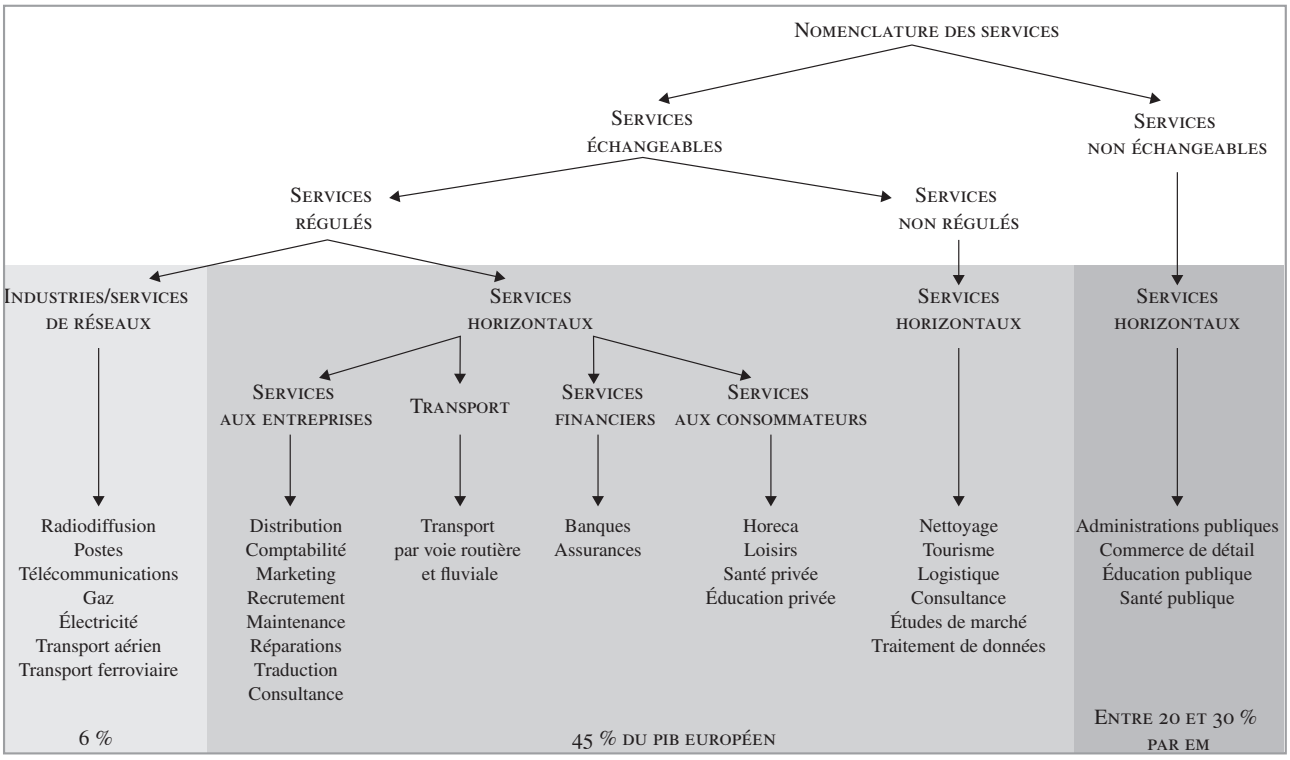


Figure 7.8 *La nomenclature des services*

Source : J. Pelkmans, 2006 : 127

l'activité transfrontière, de se débarrasser des contraintes administratives et techniques nationales dépassées et de surmonter les résistances corporatistes » (Monti, 2010 : 42). Rappelons que seuls 20 % des activités de services sont le résultat d'échanges intra-européens. Ce qui correspond à 8 % du PIB alors que les échanges intra-européens de marchandises en représentent 23 % (Surensen, 2018).

Il faut néanmoins relativiser ce chiffre en tenant compte du fait qu'entre 20 et 30 % de ces services, selon les États membres, appartiennent à la catégorie des services non échangeables (Pelkmans, 2006). Ces services, de par leur nature, ne sont pas sujets à plus d'intégration européenne.

Il faut également replacer l'importance des services dans le contexte de l'économie européenne de l'époque ; force est en effet de constater qu'au moment où le marché unique est lancé en 1993, l'économie des services ne pesait pas le même poids qu'aujourd'hui dans le PIB européen : 61 % à l'époque contre 70 % actuellement. D'autre part, les services estimés en termes d'échanges mondiaux n'étaient pas une spécialisation européenne (figure 7.9).

Le décollage des services dans les exportations européennes est un phénomène des années 2000. Il apparaît, dès lors, logique que la première décennie du marché unique ait été essentiellement consacrée à faciliter la libre circulation des biens. Les économies d'échelle et les gains de productivité attendus pouvaient renforcer la compétitivité européenne dans son secteur de spécialisation. Les années 2000 marquent un tournant à plusieurs points de vue. Cette période marque la forte hausse des exportations chinoises de biens manufacturés. Dans le même temps, les États-Unis déjà spécialisés dans l'exportation de services renforcent cette tendance et montent en gamme produisant de plus en plus des services à haute valeur ajoutée (technologies de

l'information, biotechnologies et nanotechnologies) (figure 7.9). L'Union européenne, quant à elle, voit ses exportations manufacturières se stabiliser tandis que la part des services connaît un véritable décollage (figure 7.9). D'autant que le développement exponentiel des nouvelles technologies de l'information permet à certains services d'être exportés « à distance » alors qu'auparavant cela n'était pas possible (CEPII, 2011b). C'est dans ce contexte historique de nouvelle division internationale du travail et de concurrence accrue sur le marché des biens manufacturés comme sur celui des services échangeables à haute valeur ajoutée que se pose la question aigüe de l'achèvement du marché unique des services. L'attention nouvelle portée aux services ressort de la stratégie de Lisbonne publiée en mars 2000 qui met en avant l'importance pour l'Union européenne de devenir une « économie de la connaissance » avant 2010 (« *knowledge-based economy* »)[34].

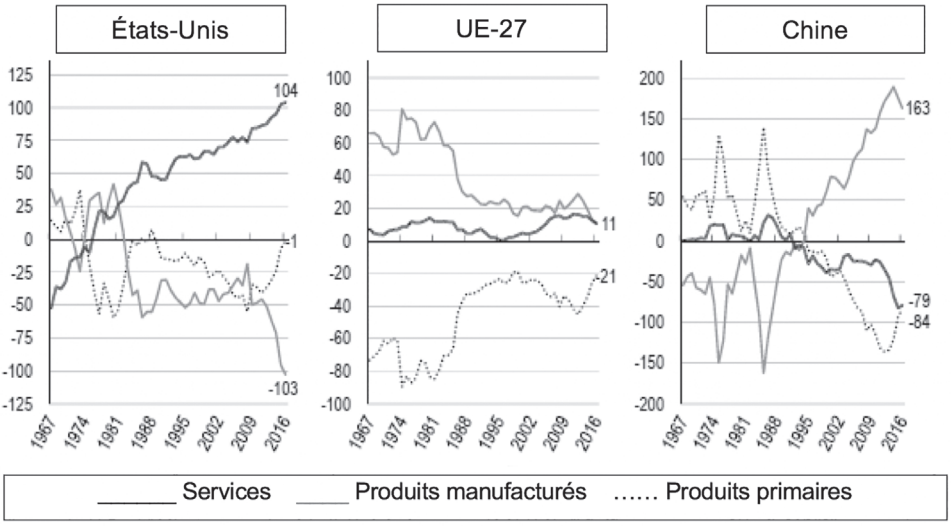


Figure 7.9 *Spécialisation de l'Union européenne et du reste du monde dans le commerce mondial*

Le graphique ci-contre met en évidence la part de chaque secteur – primaire, secondaire et tertiaire – dans la balance commerciale de trois économies – États-Unis, UE-27 et Chine entre 1967 et 2016. Il souligne la spécialisation de chacun dans le commerce mondial.

Source : Ünal Denz, « Spécialisation dans la triade États-Unis dans les services, Chine dans le manufacturier, Europe entre les deux » CEPII, carnets graphiques, Avril 2018. Image reproduite avec l'autorisation du CEPII

La stratégie de Lisbonne ne constitue pas pour autant le début de l'intégration européenne au niveau des services. Des efforts avaient déjà été réalisés avec plus ou moins de succès dans le cadre des transports et des industries de réseau pour soutenir la compétitivité des industries manufacturières. C'est pourquoi cette présentation commencera par eux. La stratégie de Lisbonne marque en revanche la volonté d'intégrer de manière beaucoup plus efficace les services horizontaux avec là encore la persistance d'importantes barrières.

7.4.3 *Les industries ou services de réseaux*

Les industries de réseau n'étaient pas inscrites dans l'Acte unique au titre de la libre circulation des services, qui ne concernaient alors que les services horizontaux. Pourtant, ils ont été parmi les premiers services visés par la Commission européenne en vue d'unifier le marché européen des services. Pour une raison relativement simple : les services fournis par les industries de réseau font partie intégrante des coûts de production des entre-

34 Voir le chapitre 9 sur la politique industrielle européenne.

prises. En intégrant le marché de l'énergie, des communications et des transports, la Commission européenne espérait faire baisser les coûts des entreprises et ainsi maximiser les gains apportés par la libre circulation des biens et les économies d'échelle qui en découlaient. Un marché unique des services de réseau venait en quelque sorte compléter le marché unique des biens pour les entreprises manufacturières (Bache, 2011).

A. Les particularités des industries/services de réseau

Supprimer les barrières à l'entrée de ce type de marchés présentait de nombreuses difficultés, la première d'entre elles tenant à la nature même de ce type de services qui avait d'ailleurs déterminé une mise sous contrôle étatique après la Seconde Guerre mondiale. En effet, comme cela a déjà été souligné, les services de distribution d'énergie, de télécommunications et de transport collectif nécessitent des infrastructures de réseau dont les coûts fixes s'avèrent très élevés. À tel point qu'il est nécessaire pour l'investisseur d'avoir accès à l'ensemble de la demande du marché pour espérer répartir ses coûts fixes sur le plus grand nombre d'usagers et ainsi engranger un retour sur investissement. C'est ce que l'on appelle une position de *monopole naturel*. Non seulement le marché n'est pas de taille suffisante pour permettre à deux entreprises d'être profitables en se partageant le marché, mais il existe également, dans certains cas, des « effets de réseau » ou « effets club » qui auront tendance à renforcer l'émergence d'un monopole naturel. Dans certaines industries de réseau en effet, l'utilité du service pour le consommateur sera d'autant plus grande que le nombre d'utilisateurs sera grand. Dans le cas de la téléphonie par exemple, l'utilisateur aura tendance à choisir le réseau qui lui permet de contacter le plus grand nombre de personnes et l'utilité maximale sera atteinte dans le cas où le réseau rassemble l'ensemble des utilisateurs sans surcoût. Les effets de réseau favorisent là encore l'émergence d'un monopole ou d'une position dominante.

Ce n'est pas la seule spécificité des industries de réseau : elles fournissent un service dit « d'intérêt général » ou « service universel ». Ceci veut dire que le service fourni contribue au bon fonctionnement de la société dans son ensemble et de l'économie couverte par le réseau, et ce quels que soient la rentabilité du service offert et le pouvoir d'achat du bénéficiaire. On considère par exemple que chaque agent économique doit pouvoir avoir accès au téléphone, à l'électricité, à l'eau, quels que soient ses revenus et sa localisation, car ces services sont considérés comme des minimums vitaux. De même, l'ensemble des agents qu'ils soient localisés dans une zone géographiquement facile d'accès à forte concentration de population ou qu'ils soient dans une zone reculée à faible densité démographique doivent avoir accès à la même qualité de service au nom de l'intérêt général de la société. La fourniture des services de réseau ne peut donc être le simple résultat de la loi de l'offre et de la demande, mais revêt un caractère d'obligation.

Comment alors rendre compatibles la stature naturellement monopolistique de ces industries et la dimension universelle du service ? Comment concilier la position de price-maker (« faiseur de prix ») avec l'obligation de servir ? Dans une grande majorité de cas, la solution a été d'institutionnaliser le monopole naturel en en faisant un monopole étatique permettant aux autorités publiques d'administrer les prix et de planifier un développement des infrastructures en fonction de l'intérêt général. Ces nationalisations avaient également l'avantage de résoudre les questions de sécurité nationale liées à ces services telles que l'approvisionnement prioritaire de certaines administrations stratégiques ou le contrôle des communications en cas de nécessité. D'où l'appellation de services publics, désignant traditionnellement les industries/services de réseaux. Ces monopoles d'État – aujourd'hui appelés opérateurs historiques – étaient caractérisés jusqu'à la fin des années 90 par une forte intégration verticale entre la production, l'exploitation du réseau et l'offre de services (voir figure 7.10), les trois fonctions étant assumées par l'entreprise d'État.

B. Les étapes de l'intégration européenne des industries de réseau

À partir du moment où les industries de réseau n'étaient pas traditionnellement soumises aux règles du marché, quels étaient les objectifs de la Commission à intégrer ces marchés spécifiques ?

La mise en place du marché unique européen remettait tout d'abord en question le caractère naturellement monopolistique de ces activités de services. La demande potentielle s'étant agrandie, il était possible d'envisager une mise en concurrence de plusieurs opérateurs sans que les coûts fixes induits pour chaque opérateur ne deviennent prohibitifs. D'autre part, des progrès technologiques substantiels avaient été réalisés depuis les années 80, allégeant les coûts fixes pour certaines de ces industries telles que le passage de la téléphonie fixe à la téléphonie mobile. Enfin, la Commission mettait en avant les plaintes enregistrées à l'encontre de certains opérateurs historiques, pour surtarifications et pratiques anticompétitives : ces monopoleurs publics étaient accusés de maximiser la rente tirée de l'exploitation de leur réseau en maintenant des prix élevés sur des infrastructures déjà rentabilisées, et/ou en négligeant de faire les investissements nécessaires à l'entretien et à la modernisation de ces infrastructures. En introduisant de la concurrence, l'objectif de la Commission était non seulement de faire baisser les coûts de ces services pour les entreprises et pour le consommateur, mais aussi de créer des conditions favorisant les investissements technologiques nécessaires à la montée en gamme de ces services (Wallace, 2010 ; Pelkmans, 2006). Il fallait en quelque sorte secouer « le géant endormi » (« sleeping giant »[35]).

Quels sont les impératifs à l'intégration du marché européen des industries de réseau ? Ils sont de trois ordres :

1. La libéralisation ou l'ouverture à la concurrence des services de réseau ;
2. L'interopérabilité des réseaux ;
3. Le développement des infrastructures transfrontalières.

Après avoir expliqué en quoi consistent ces étapes, il faudra déterminer si les réformes engagées ont amené à une intégration significative de ces marchés.

1. L'ouverture des services de réseau à la concurrence se fait en plusieurs étapes qui peuvent différer selon le service libéralisé. La présentation ci-après tente de résumer de manière simple et transversale les étapes les plus représentatives de la libéralisation des industries de réseau. Une première phase vise à mettre fin à l'intégration verticale propre aux industries de réseau en monopole. Le fournisseur du service est aussi le propriétaire ou en tout cas le gestionnaire du réseau pour l'État. Il est aussi parfois, lorsque le service l'exige, producteur (gaz, électricité, eau) de ce qui est distribué par le biais du réseau. Il s'agit donc de « dégrouper » (« unbundle ») la production, la gestion du réseau et la fourniture du service. Le dégroupage vise à permettre l'accès du réseau à d'éventuels concurrents. Si le réseau reste contrôlé par l'opérateur historique, il est illogique pour ce dernier de mettre à disposition son réseau à des entreprises rivales. Mettre fin aux droits exclusifs d'accès au réseau détenus par l'opérateur historique, c'est nécessairement remettre la gestion du réseau à une autorité indépendante des producteurs et fournisseurs de service. Il faut ajouter que ce dégroupage peut prendre différentes formes : la séparation peut être comptable ou patrimoniale. Dans le premier cas, l'opérateur historique n'est pas dépossédé du réseau qu'il a développé pendant des années, mais la gestion et la comptabilité doivent lui être retirées pour être confiées à un gérant autonome, qui sera en charge de gérer les droits d'accès au réseau et les conditions d'utilisation. Dans ce cas, l'opérateur peut encore bénéficier des dividendes générés par l'exploitation du réseau. Dans le second cas, la séparation est totale et l'opérateur historique est en quelque sorte « exproprié », moyennant un prix de vente négociable. Une fois le dégroupage effectué, il faut organiser l'accès au réseau entre les différents candidats potentiels. Cette phase est lourdement conditionnée aux capacités existantes du réseau ou le cas échéant aux possibilités de dupliquer ou d'augmenter les capacités du réseau : dans beaucoup de cas, les candidats à l'accès sont beaucoup plus nombreux que les capacités offertes (par

35 Geroski P. Gilbert & Jacquemin Alexis, Barriers to entry and strategic competition, Rouledge, 2002.

exemple, les radiofréquences disponibles pour les télécommunications, les sillons ferroviaires pour le rail, les créneaux de vol dans les aéroports, etc.). Il faut donc sélectionner les futurs utilisateurs du réseau. Deux systèmes coexistent en fonction du type de services et/des choix faits par les États : le système des licences octroyées en fonction de la solidité des dossiers des candidats ou le système des enchères dans le cadre duquel l'accès au réseau est octroyé au plus offrant. Enfin, il faut l'établissement d'un régulateur indépendant, qui oblige les prestataires de ces services à assurer une offre « universelle » à un prix abordable (voir infra), qui oblige également le gestionnaire du réseau à proposer un prix d'accès non discriminant et concurrentiel (le réseau, lui, restant en général unique et donc en situation de monopole).

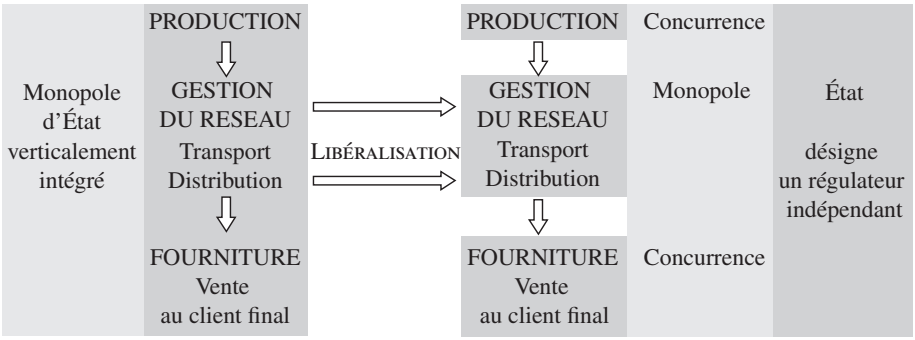


Figure 7.10 *Les industries de réseau : du monopole d'État verticalement intégré à la libéralisation par le dégroupage*

De la moitié des années 90 jusqu'à aujourd'hui, une longue série de paquets législatifs successifs ont œuvré en direction d'une libéralisation des sept industries de réseau : le transport aérien a été l'un des domaines précurseurs avec une libéralisation démarrée en 1987 et considérée comme achevée en 1997 avec l'ouverture du marché européen du transport aérien au cabotage[36]. Les télécommunications suivent de très près le secteur aérien avec les premières mesures en 1990 complétées par différentes directives en 1994, 1995, 1996 et 1999. L'ouverture de l'électricité et du gaz à la concurrence démarre respectivement en 1996 et 1998. D'autres paquets législatifs suivent en 2004 et 2009, mais restent très controversés. Le rail a également connu une série de directives en 2001, 2004, 2007, 2012, qui déterminent, entre autres, la libéralisation du fret ferroviaire et la séparation comptable des opérateurs et gestionnaires du réseau ferroviaire, une phase qui fait l'objet de beaucoup de débats contradictoires et de résistances en particulier des opérateurs français et allemands SNCF et DEUTSCHBAHN. En 2016 est entérinée la libéralisation de l'offre de service ferroviaire pour les passagers, signifiant que depuis décembre 2019, toute société ferroviaire peut offrir des trajets sur tous les réseaux nationaux européens. À l'exception du transport aérien, l'ouverture de ces industries à la concurrence est considérée par la Commission européenne comme au mieux inachevée (télécommunications, rail, postes) (Voir figure en ligne via le QR Code ci-contre) ou en échec cuisant (électricité et gaz). Les conséquences sur l'intégration de ces marchés seront développées ci-après.

www.lienmini.fr/figure07

36 Le cabotage désigne, pour tous les modes de transport, la possibilité pour une compagnie de transport d'un État d'effectuer un transport commercial entre deux points géographiques d'un autre État. À titre d'exemple, une compagnie irlandaise proposant un vol commercial entre Paris et Carcassonne, deux villes françaises, fait du cabotage.

2. L'interopérabilité des réseaux

Par interopérabilité, on désigne la capacité des différents réseaux existants à communiquer entre eux et permettre dès lors aux opérateurs de services de réseau de passer d'un réseau à un autre. Il n'y a donc pas d'ouverture à la concurrence sans interopérabilité des réseaux. L'interopérabilité des réseaux européens pose évidemment la question des différences technologiques et des barrières réglementaires de la même manière que pour les produits. Et l'interopérabilité peut amener à des processus de standardisation semblables à ceux décrits pour le marché des biens… Les exemples ne manquent pas pour illustrer la question cruciale de l'interopérabilité des industries de réseau. Le cadre du transport ferroviaire est très représentatif de ces questions d'interopérabilité : l'écartement des rails n'est pas identique dans l'ensemble de l'Union européenne, l'Espagne, le Portugal, les Pays baltes et la Finlande n'ayant pas pour des raisons historiques adopté l'écartement standard de 1 435 mm appliqué dans les autres États membres. L'électrification du réseau ferroviaire n'est pas non plus identique : ce sont cette fois l'Allemagne, l'Autriche et la Suède qui se distinguent et n'appliquent pas le courant standard de 25 000 volts utilisés par le reste des États membres. La signalétique ferroviaire et le système de contrôle des trains se déclinent en un nombre quasi aussi important qu'il y a de réseaux nationaux en Europe. Le problème est le même pour la gestion du trafic aérien. Si l'on reste dans la problématique ferroviaire, les systèmes de réservation des trains sont également très variés et peuvent être un frein technique pour l'opérateur à offrir un service transfrontalier. Plus généralement, l'interopérabilité des services de réseau couvre tout aussi bien les standards techniques relatifs aux infrastructures physiques que le traitement des données et de l'information véhiculée à travers et en parallèle du réseau.

3. Développement des infrastructures de réseau transfrontalières

Enfin, au-delà des problèmes d'interopérabilité se pose la question des connexions transfrontalières, logiquement peu développées à partir du moment où les services de réseau avaient originellement une visée essentiellement nationale. La Commission a mis en place dès 1990 un plan d'aide au développement de ces connexions transfrontalières aussi bien en matière de transport, d'énergie que de télécommunications, à travers les Réseaux transeuropéens – RTEs (Trans-European Networks – TENs). Réseau de trains à grande vitesse et tunnel sous la manche sont parmi les projets cofinancés les plus emblématiques. Mais elle parle également aujourd'hui des « autoroutes de l'électricité » (« *supergrids* ») qui viseraient à connecter les centres de production d'électricité renouvelable tels que les parcs éoliens offshore (Mer du Nord) et les parcs solaires photovoltaïques (Espagne) aux grands centres européens consommateurs d'électricité. Elle évoque la « fracture numérique » (« *digital divide* ») et la nécessité de déployer un maillage haut débit « *broadband network* » *et 5G*) sur toute l'Europe. L'ensemble de ces « appellations » revient à rappeler qu'il n'y a pas de marché unique des services de réseau sans connexions transfrontalières.

C. Bilan de la libéralisation des industries de réseau

Qu'en est-il aujourd'hui du marché européen des services de réseau ? Si l'on compare les résultats obtenus au sein de chacune de ces sept industries par rapport aux objectifs européens, le transport aérien est considéré comme le secteur qui a été le plus intégré à l'échelle européenne tandis qu'à l'autre extrême, les secteurs du gaz et de l'électricité restent très fragmentés et dominés par des opérateurs historiques en monopole sur leur marché national. Le cloisonnement s'illustre aussi bien au niveau de l'ouverture à la concurrence qu'au niveau de l'interopérabilité ou encore au niveau des connexions transfrontalières.

En ce qui concerne l'ouverture des marchés nationaux à la concurrence européenne, l'interférence de certains États à sa mise en œuvre fait partie des entraves relevées par les observateurs. C'est particulièrement vrai, comme cela a déjà été mentionné, pour les secteurs du gaz et de l'électricité où la France, l'Allemagne et

l'Italie par exemple défendent leurs champions nationaux respectifs en freinant la mise en application des directives. Alors que la directive adoptée en 2007 prévoyait la mise en place d'un marché unique de l'énergie avant 2014, l'agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER – Agency for the Coordination of Energy Regulators) considère aujourd'hui que plus de 50 % des lignes transfrontalières d'électricité ne sont pas ouvertes à la concurrence alors que l'objectif d'ouverture fixé par la réglementation européenne était de 70 % à partir du 1er janvier 2020. La situation est encore plus critique pour les grandes économies européennes (Allemagne, France, Italie, Espagne) où 80 % de l'électricité produite est contrôlé par l'opérateur historique et fermé aux nouveaux arrivants. Les écarts de prix sur le marché européen de l'électricité sont révélateurs de cette fragmentation (figure 7.11). En effet, si les prix de gros de l'électricité ont baissé de 40 % entre 2008 et 2017, cette baisse n'a pas été pleinement répercutée sur les prix à la consommation finale qui, eux, n'ont diminué que de 13 % en moyenne sur la même période, une différence qui marque les barrières à l'entrée persistantes pour de nouveaux entrants potentiels (Sunesen, 2018, European Commission, 2018).

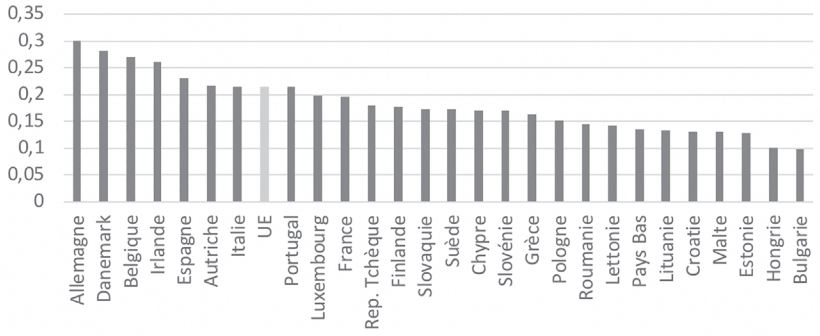


Figure 7.11 *Tarifs de l'électricité pour les ménages en euros par kWh – 2020 (Prix incluant les taxes)*

Source : Eurostat

Les interférences ne concernent pas uniquement les services du gaz et de l'électricité. Le système des « *golden share* » mis en place par l'Italie ne vise pas uniquement ces deux industries, mais l'ensemble des industries de réseau italiennes (voir encadré 7.1). Les gouvernements français, allemands et autrichiens ne cachent pas non plus leurs réticences à libéraliser le secteur du rail : la France a en 2011 annoncé son soutien au projet de la SNCF – opérateur historique en France – de refusionner avec RFF – Réseau Ferré de France) qui gère le réseau ferroviaire français et qui avait été scindé de la SNCF en 1997 pour répondre aux objectifs européens de libéralisation (Spence, 2012). L'Allemagne et l'Autriche portent l'affaire devant la Cour européenne de justice et obtiennent gain de cause (Katsarova, 2013). Ceci permet à la fusion entre la SNCF et RFF de devenir effective en 2014.

Les freins ne sont pas qu'étatiques, ils peuvent venir de l'industrie elle-même. Il n'est par exemple pas contestable que le marché des télécommunications ait effectivement été ouvert à la concurrence : le consommateur a aujourd'hui dans chaque État membre le choix entre plusieurs opérateurs et un opérateur, comme Orange (France Télécom), est présent dans neuf États membres – Belgique, Espagne, France, Luxembourg, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni et Slovaquie. Pour autant, les écarts de prix restent interpellants et démontrent de la fragmentation du marché.

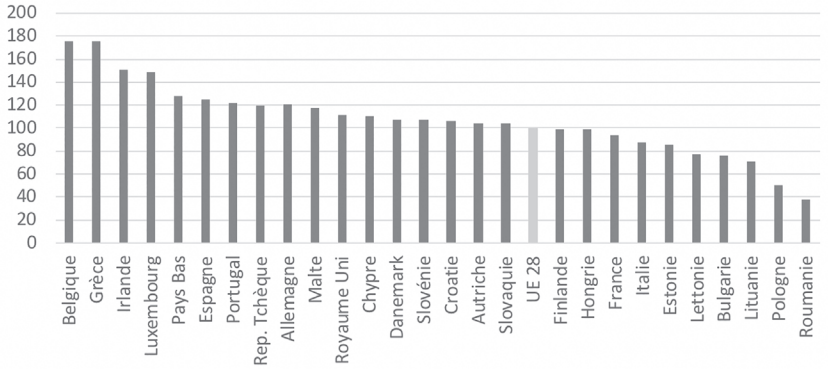


Figure 7.12 *Prix des communications dans l'Union européenne – 2019 (Union européenne = index 100) (incluent le téléphone fixe et mobile, Internet et communications postales)*

Source : Eurostat

Non seulement les États peuvent continuer à favoriser la prévalence de leur opérateur historique ou champion national sur le marché national, mais le fonctionnement même du réseau ne permet pas à une multiplicité de concurrents d'entrer sur le marché. Dans la téléphonie mobile, le spectre hertzien, utilisé pour la transmission des communications, est limité. Il ne permet pas d'accueillir un nombre élevé d'opérateurs mobiles (Pénard, 2002). On les sélectionne, comme cela a été déjà précisé. Du coup, l'ouverture du marché à la concurrence fait évoluer la situation originelle de monopole étatique à une situation d'oligopole privée. Une structure de marché oligopolistique facilite et encourage des processus de cartellisation, c'est-à-dire d'entente sur les prix ou sur l'attribution des parts de marché. Cette tendance a été largement observée dans la téléphonie mobile européenne mais aussi dans le secteur des transports. En France, Orange, SFR et Bouygues ont été condamnés en 2005 à 534 millions d'euros d'amende pour s'être partagé les parts du marché français[37]. En 2011, Movistar, Orange et Vodafone ont été condamnés à payer 119 millions d'euros, pour avoir d'un commun accord, surfacturé le coût d'accès à leur réseau à d'autres opérateurs[38]. En 2012, la Commission a entamé une procédure à l'encontre des cinq grands opérateurs européens France Telecom, Deutsche Telekom, Telecom Italia, Telefonica, Vodafone, qui se seraient entendus sur des standards communs afin de créer des barrières à l'entrée de nouveaux entrants. La procédure a été refermée en mars 2013, faute de preuves. En 2021, les opérateurs du rail Österreich Bundesbahnen (ÖBB), Deutschbahn (DB) et la Société nationale des chemins de fer belges (SNCB) ont été condamnés à payer 48 millions d'euros pour s'être partagé leur clientèle de services transfrontaliers de fret ferroviaire. Bien sûr, ces pratiques sont illégales et hautement surveillées par la Commission européenne dans le cadre de la politique de la concurrence[39], mais elles ne sont pas toujours démontrables. Les soupçons sont par exemple particulièrement élevés concernant l'itinérance transfrontalière (« *cross-border roaming* »), c'est-à-dire la possibilité pour l'usager de continuer à être connecté à un réseau téléphonique lorsqu'il voyage hors de ses frontières (Pelkmans & Renda, 2011). Le prolongement transfrontalier de la connexion fait l'objet d'accords entre opérateurs frontaliers puisque l'usager se trouve transféré du réseau de son opérateur contractuel à un réseau d'accueil dans le pays étranger où il voyage. Les prix proposés pour ce service de « *roaming* » se sont révélés bien au-delà des coûts induits, faisant planer de très forts doutes, jamais avérés, sur de possibles ententes. La Commission a donc dû intervenir en imposant des prix plafonds (Eurotarif) à partir de 2007, une situation qui ne devait pas se prolonger au-delà de l'année 2012. La fixation

37 Le Monde, 2 décembre 2005, « amende record pour les opérateurs du mobile ».
38 El Pais, 20 Decembre 2012, « watchdog fines three cellphone opérators ».
39 Voir chapitre sur la Politique de concurrence.

d'un prix maximum a néanmoins été prolongée jusqu'en 2017, data à laquelle la facturation du *roaming* aux consommateurs a été définitivement supprimée. Les reports de calendrier successifs sont, en tout cas, révélateurs de la position de « price maker » détenue par les opérateurs présents sur le marché et des barrières à l'entrée générées pour tout nouveau venu.

L'exemple du « *roaming* » pose la question du régulateur national. Car c'est au régulateur national de contrôler le comportement des opérateurs, en particulier dans un contexte où le réseau ne permet pas la mise en concurrence d'une multitude d'entreprises. Dans la plupart des cas, les régulateurs nationaux n'ont pas les moyens financiers et humains pour assurer une supervision adéquate des industries de réseau. D'autre part, leur champ d'action est national et les coopérations transfrontalières entre régulateurs restent limitées, voire inexistantes (Pelkmans & Renda, 2011) : ils peuvent éventuellement démanteler une entente circonscrite au marché national, mais que faire lorsque le cartel implique des opérations transfrontalières. Enfin, le régulateur est nommé par l'État et dans ce cadre, la question se pose de son indépendance dans une situation où les interférences de l'État en faveur de leurs opérateurs historiques ont déjà été montrées.

Seul le secteur aérien peut être considéré comme ayant effectué une libéralisation « réussie » en ce sens où les opérateurs historiques se voient aujourd'hui concurrencés par des compagnies à bas coûts tels que Ryanair, EasyJet, Wizz Air ou Pegasus pour les plus connues, qui se sont imposées sur un certain nombre de vols à la fois intérieurs et transfrontaliers, capturant 40 % des parts de marché européennes (Bréchemier, 2021). L'émergence également de compagnies aériennes championnes européennes tendent à conforter l'idée d'un véritable marché libéralisé de l'aérien : British Airways et Iberia, les opérateurs historiques britanniques et espagnols ont fusionné en 2011, devenant le groupe IAG – International Airlines Group. Air France et KLM, les champions français et néerlandais le font en 2004. En revanche, la fusion entre Air-France-KLM et Alitalia a été bloquée par le gouvernement italien de S. Berlusconi en 2008. Pour autant, sur les vols moyen-courriers réguliers, on dénombre encore plus d'une centaine de compagnies aériennes avec des parts de marché égales ou inférieures à 1 % en 2020. Dès lors, le transport aérien reste moins rentable en Europe qu'aux États-Unis puisque la profitabilité des compagnies européennes représente moins de la moitié de celle des homologues américaines qui atteint 9,6 % (Bréchemier, 2021).

En ce qui concerne les problèmes d'interopérabilité et de connexions transfrontalières, de nombreuses entraves demeurent. Le financement constitue le problème majeur. Qui va investir dans les liaisons transfrontalières qui, soit n'existent pas, soit doivent voir leurs capacités augmentées pour permettre à plusieurs opérateurs de les utiliser. Le budget européen ne vient qu'en soutien de projets publics et/ou privés. Les opérateurs n'ont aucun intérêt à développer des infrastructures qui, à terme, permettront à des concurrents de pénétrer leur marché national. Les États nationaux peuvent se montrer tout aussi réticents à développer des projets fragilisant leurs champions nationaux. Mais surtout la crise financière de 2007 et ses conséquences en Europe en termes d'endettement public font douter de l'engagement de certains gouvernements nationaux européens en la matière. En matière de télécommunications par exemple, on parle de « fracture numérique » (*« digital divide »* ou « *broadband gap* ») entre les régions ayant accès à des infrastructures à très haut débit (« *broadband* ») ou pas. Ceci fait l'objet, entre autres, de plans d'action successifs en 2010, en 2015 et maintenant en 2021 sous le nom de « *Digital Europe Programme* ». De la même manière, dans le cas du secteur aérien, le marché peut être considéré comme libéralisé, mais le ciel européen n'est pas unique : la gestion et le contrôle de la navigation aérienne restent nationaux et chaque avion effectuant un voyage transfrontalier passe d'un « ciel » national à un autre ou, pour être plus concret, sous le contrôle d'une administration nationale à une autre avec sa gestion propre, ses programmes informatiques propres et ses règles propres. Les coûts liés à la gestion du trafic aérien en Europe seraient 85 % supérieurs à ceux appliqués aux États-Unis. La Commission européenne travaille depuis 2004 à la mise en place d'un ciel unique européen (« *Single European Sky* »), qui vise à défragmenter les systèmes de contrôle du trafic aérien en réunissant les 28 blocs nationaux actuels en un réseau de 9 blocs d'espace aérien fonctionnels – BEAF. L'échéance pour la mise en place de ces blocs était fixée à 2012 et la

Commission européenne a dû procéder à plusieurs reprises à des avertissements et des mises en demeure à l'égard des États membres récalcitrants. En 2017, un rapport de la Cour des comptes constate l'absence de défragmentation significative et souligne que les blocs d'espace aérien constituent essentiellement un cadre de coopération entre les parties prenantes d'États voisins, mais n'ont pas réussi à intégrer la gestion de l'espace aérien, la fourniture de services ou l'acquisition d'équipements techniques (Cour des comptes européenne, 2017). En 2020, Adina Valean, la Commissaire européenne en charge des transports déclare que « les avions zigzaguent parfois entre différents blocs d'espace aérien, ce qui accroît les temps de trajet et la consommation de carburant ». La Commission européenne procède, depuis lors, à une relance et une révision des objectifs du ciel unique européen. Le rail, à ce titre, présente exactement la même problématique et la Commission a également entamé un long processus vers un système européen de contrôle des trains par l'ensemble des réseaux nationaux. Résoudre la question de l'interopérabilité revient à poser deux questions : celle du financement déjà posée dans le cadre des connexions transfrontalières et celle relative à la volonté réelle des opérateurs et des États membres à créer de l'interopérabilité. Dans les deux cas, il a été montré que les résistances sont fortes et que la logique des champions nationaux domine encore clairement le secteur.

L'intégration des industries de réseaux a fait partie des premières stratégies mises en place par l'Union européenne pour intégrer le marché européen des services. Les résultats restent très discutables en termes de concurrence effective, de baisse des prix ainsi qu'en termes d'émergence d'opérateurs paneuropéens. Qu'en est-il des services horizontaux ?

7.4.4 *Les services horizontaux*

Comme cela a déjà été souligné, les services horizontaux deviennent un point de focalisation de la Commission européenne à partir du début des années 2000 avec la croissance des activités de services dans le PIB européen. Les spécificités du marché des services permettent d'expliquer les orientations prises par la Commission pour intégrer le marché européen des services horizontaux et assurer la libre circulation, ou plutôt devrait-on dire la libre prestation, de services transfrontaliers. Le concept de service, en tant que bien immatériel, détermine un lien étroit entre le service et le prestataire de service qui incarne le service de par son savoir et/ou son savoir-faire. Dès lors, deux cas de figure se présentent sur le marché européen :

1. Soit le service peut être presté à titre temporaire une fois pour toutes (un service de construction par exemple) : il faut alors détacher un prestataire ou une équipe de prestataires à titre provisoire dans le pays de résidence du client, le temps de la prestation ;
2. Soit le service s'inscrit dans le long terme et sur une base régulière (un service d'assurances) : le service repose alors moins sur la libre circulation que sur le droit d'établissement ; le prestataire doit pouvoir s'établir à titre permanent auprès du consommateur pour assurer la délivrance du service et/ou construire une relation de confiance avec son client.

Le service n'est pas un bien matériel, il s'incarne dans le prestataire de service qui doit être sur place pour assurer la délivrance du service et/ou pour construire une relation de confiance avec son client lorsque le service est délivré sur base régulière. C'est la fréquence de prestation qui va déterminer les barrières à l'entrée à éliminer pour la Commission européenne.

Dans le cas d'un détachement provisoire de prestataire (« *posted worker* »), la question fondamentale, qu'il faut clarifier, est de déterminer quel est le droit applicable pour le détaché provisoire : le droit du travail et le droit social du pays dont il est originaire (principe du pays d'origine) ou le droit du pays où le service va être presté (principe du pays de destination). C'est l'objet du projet de Directive proposé en 2004 sur les services horizontaux, plus connu sous l'appellation « Directive Bolkestein » du nom du Commissaire néerlandais responsable de cette proposition.

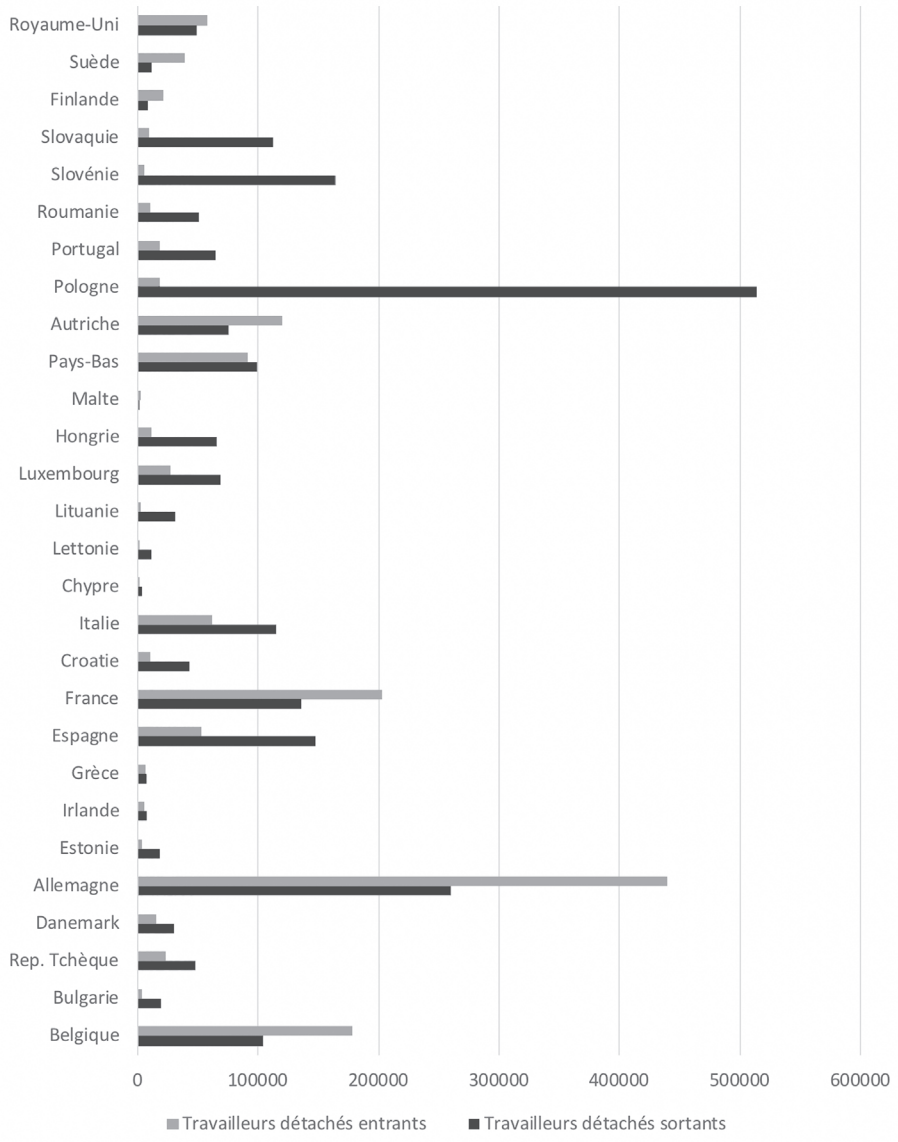


Figure 7.13 *Travailleurs détachés entrants et sortants dans les pays de l'Union européenne en 2016*

Source : Commission européenne, 2016.

Dans le cas d'un détachement permanent et de l'implantation d'une branche sur le marché cible, la question est de clarifier les conditions entourant le droit d'établissement d'un prestataire de service. Le droit d'établissement est inscrit dans le traité de Rome et repris dans l'Acte unique européen au titre au moins de deux des quatre libertés : la libre circulation des services et la libre circulation des capitaux. Pour autant, rien n'est dit des conditions entourant le droit d'établissement en relation avec la prestation de service. Comme il faut à nouveau le rappeler, le service est un bien intangible dont la qualité est intimement liée aux compétences de son prestataire. La qualité du produit est jugée sur le respect d'un certain nombre de standards et normes que les tests effectués sur le produit pourront certifier. Certes, il est possible d'évaluer certains types de services sur

la base du résultat final, mais c'est loin de concerner l'ensemble des services. Comment alors garantir qu'une prestation réponde à des normes de qualité ? Pour pallier ce problème, les autorités ont reporté l'exigence de standard en amont en établissant les diplômes et les qualifications professionnelles nécessaires pour exercer et donc en limitant l'accès à la profession. C'est en ce sens que beaucoup de services horizontaux entrent dans la catégorie « services régulés ». Il va sans dire que les normes d'accès à la profession sont des normes nationales basées sur des diplômes nationaux et des qualifications professionnelles en correspondance avec les besoins nationaux. Dans le cadre du droit d'établissement pour prestation de services, la question fondamentale est donc de déterminer les standards européens qui donneront accès à la profession dans l'ensemble du marché unique.

Les deux problèmes qui viennent d'être évoqués montrent que l'intégration du marché des services est intimement liée à la libre circulation des travailleurs dans le marché unique. En traitant donc ces deux questions, l'on traite également de l'intégration du marché européen du travail.

En ce qui concerne l'affectation d'employés pour prestation de services, c'est donc la directive Bolkestein, votée en 2006, qui pose les fondations d'une intégration plus poussée des services horizontaux[40]. Elle concerne, en 2016, 2,3 millions de travailleurs détachés, soit 1 % de l'emploi total en Europe, dont 40 % viennent des 13 États d'Europe de l'Est ayant rejoint l'Union européenne à partir de 2004, et dont près de 36 % se concentrent dans le seul secteur de la construction. La proposition originelle faite en 2004 avait pour but premier de fixer le cadre juridique social et de travail auquel serait soumis le travailleur en détachement dans un autre pays. Les lois sociales et du travail n'étant pas harmonisées à l'échelle européenne, la proposition établissait la reconnaissance mutuelle des services sur le principe du pays d'origine (les règles s'appliquant dans le pays d'origine devraient être reconnues par le pays d'accueil du service). Appliquant la solution trouvée dans les années 80 (Cassis de Dijon) pour éliminer les barrières techniques sur le marché des biens dans un cadre non harmonisé, la proposition « Bolkestein » dépassait l'écueil représenté par la très grande hétérogénéité des règles nationales et la très grande difficulté à harmoniser (ne serait-ce qu'en considérant que toute réforme de la politique sociale des États se vote à l'unanimité au Conseil européen). Cette proposition a très rapidement soulevé de nombreuses contestations parmi bon nombre de syndicats européens, au nom du « dumping social » et du « plombier polonais ». En effet, la proposition, si elle était adoptée, déterminait que des travailleurs soumis à des lois du travail différentes (du pays d'origine de ces travailleurs) entraient en concurrence pour la prestation de services dans le pays d'accueil. Jusqu'alors, dans le cadre de la libre circulation des travailleurs, c'était le pays dans lequel le travailleur avait trouvé un emploi qui déterminait le droit social auquel il était soumis. Le débat était d'autant plus vif que la proposition de Directive arrivait alors que la même année, l'Union européenne s'élargissait à dix nouveaux pays d'Europe de l'Est dont les niveaux de salaires étaient beaucoup plus bas, le droit du travail beaucoup plus flexible et les lois sociales extrêmement favorables à l'employeur (voir chapitre « élargissement »). Cette mise en concurrence était perçue comme un moyen d'harmoniser de facto le droit social et le droit du travail en Europe en obligeant les travailleurs bénéficiant des lois sociales les plus favorables à s'aligner sur le modèle le plus « concurrentiel ». Le tollé, soulevé par la proposition, a donné lieu à un certain nombre de concessions qui remettent en cause l'application automatique du droit du pays d'origine pour l'ensemble des règles entourant les conditions d'emploi et le droit social du travailleur détaché. Si le principe de reconnaissance mutuelle est donc maintenu, il mélange l'application du droit du pays d'origine et celui du pays de destination, une situation dont la complexité va ouvrir la porte à toutes sortes d'abus et maintenir la polémique jusqu'à l'heure d'aujourd'hui sur la concurrence déloyale dès lors instaurée entre travailleurs locaux et travailleurs détachés.

40 Il est à noter que le champ d'application de la Directive ne concerne pas les services d'intérêt général et les services de santé, ni d'autres secteurs exemptés dès le départ, car soumis à une réglementation spécifique – les services de transport, les services financiers et les industries de réseau. La Directive Bolkestein couvre les secteurs du tourisme, des loisirs, du Commerce de gros et de détail, de la construction, de l'immobilier et des services aux entreprises soit, 46 % du PIB européen.

La polémique est multiple. Elle est d'abord sur la notion de salaire minimum d'une part parce que tous les États membres n'ont pas nécessairement de salaire minimum et d'autre part parce que bon nombre d'employés locaux dans les services bénéficient d'une rémunération plus conséquente, créant une inégalité salariale de fait entre travailleurs locaux et travailleurs détachés[41]. Une affaire portée devant la Cour européenne de justice dite « affaire Laval » a confirmé l'ambiguïté de la directive « services » à ce sujet. Les faits sont les suivants : l'entreprise de construction lettonne « Laval un Patneri » s'était vue attribuer un contrat de rénovation de bâtiment scolaire dans la ville suédoise de Vaxholm en 2005. Il s'est avéré que Laval payait à ses ouvriers des salaires en deçà des conventions collectives du secteur suédois de la construction. Les syndicats suédois ont donc entamé une action collective pour réclamer le versement de salaires minimaux aux ouvriers lettons. Dans son jugement, la Cour européenne de justice a estimé que l'action collective des syndicats suédois était disproportionnée donc illégitime, car il n'y avait pas de salaire minimum en Suède, que les salaires réclamés par les travailleurs n'étaient pas issus du droit national, mais de conventions collectives et n'entraient donc pas dans le cadre de la Directive services qui parle des « exigences minimales du droit du travail prévalant dans le pays d'accueil ». Par ce jugement, la Cour européenne de justice questionnait la définition des « exigences minimales » mentionnées dans la Directive : les conventions collectives et les accords sectoriels en font-ils partie ? (la réponse de la cour est non), le droit de grève en fait-il partie ? (La réponse à nouveau tend vers le non.) Donc la question est de savoir quelles sont les règles du pays d'accueil qu'un fournisseur de services doit réellement respecter. Le débat porte également sur les droits sociaux des travailleurs, et plus particulièrement ceux dépendants des charges sociales payées par l'employeur. Le principe du pays d'origine prévaut pour ces derniers. Or comme il a été répété à différentes reprises, la fiscalité et l'allocation des ressources restent l'apanage des États membres qui n'offrent pas le même niveau de couverture sociale à ses citoyens ni n'imposent le même niveau de charges sociales aux entreprises nationales. La fracture est particulièrement claire entre pays d'Europe de l'Ouest et pays d'Europe de l'Est (cf. chapitre consacré à l'élargissement). Non seulement l'inadéquation des régimes sociaux détermine le phénomène de dumping social, précédemment évoqué, mais il peut inciter l'entreprise prestataire de service à payer les charges sociales dans le pays où le régime social est le moins coûteux et ainsi améliorer sa compétitivité sur le marché européen. Dès lors, bon nombre d'entreprises ont ouvert une succursale dans un État à plus faibles contributions sociales pour ainsi pouvoir détacher des travailleurs à moindre coût dans les pays d'accueil de leurs prestations. Ces succursales se sont avérées parfois de simples « boîtes aux lettres », ne réalisant localement aucune activité commerciale. Certaines firmes ont, à ce titre, mis en place des montages particulièrement complexes, leur permettant de maximiser les avantages de la Directive services. Eric Bocquet a, par exemple, mis en évidence le cas de l'entreprise de construction Bouygues, qui utilisait les services d'une agence d'intérim irlandaise, en charge pour son client de détacher des travailleurs polonais à partir de sa succursale basée à Chypre (Bocquet, 2013). Troisième pierre d'achoppement à cette législation, le caractère temporaire du détachement (à l'origine entre 0 et 24 mois) se prête à de nombreuses interprétations, et dès lors à de possibles manipulations. Force est par exemple de constater que le principe du pays de destination dans sa totalité ne s'applique pas en deçà d'un détachement de 30 jours. Un travailleur affecté dans un autre État membre pour une prestation de moins d'un mois reste donc soumis non seulement aux règles sociales, mais également aux conditions salariales de son pays d'origine. Là encore, la polémique a été vive, car, pour certains services, en particulier dans la construction, il est assez facile pour l'employeur d'organiser une tournante de ses équipes tous les trente jours et ainsi maintenir l'application des règles salariales prévalant dans le pays d'origine. De la même manière, l'échéance de 24 mois approchant, il est également possible pour l'entreprise de remplacer un travailleur détaché par un autre et ainsi « redémarrer le compteur à zéro ». Toutes ces pratiques considérées comme abusives sont d'autant plus répandues que comme

1 Sur les 27 États membres en 2020, 21 ont un salaire minimum inscrit dans la loi, six autres fixent le salaire minimum dans le cadre des conventions collectives par branche ou dans le cadre de négociations entre partenaires sociaux (EPRS, 2020). Ces derniers ne sont pas pris en compte dans la Directive Services et ces pays sont donc considérés comme n'ayant pas de salaires minimaux pour les travailleurs détachés.

la Commission européenne le constate, les États membres semblent avoir un système de surveillance et de sanctions jugé faible et peu dissuasif.

La Directive « services horizontaux » laisse donc une marge de manœuvre interprétative susceptible de créer de la concurrence entre les droits sociaux des États membres. Là encore à l'instar des régimes nationaux de TVA pour la libre circulation des biens, les régimes sociaux des États membres dans le cadre de la libre circulation des services et des travailleurs soulèvent la question de l'harmonisation et, dès lors, la question du modèle social européen qui doit prévaloir. Le marché unique vise, en théorie, à allouer les ressources le plus efficacement possible en favorisant les économies d'échelle pour les produits et les services les plus compétitifs. Mais en intégrant le marché des services, l'acheteur choisit-il le service le plus compétitif ou le service au coût social le plus bas et ce dernier est-il le plus performant ?

Dans un contexte de crise économique et d'austérité budgétaire où le nombre de travailleurs détachés a augmenté de 69 % entre 2010 et 2016, et sous la pression de la Belgique, de l'Allemagne, de la France, du Luxembourg, des Pays-Bas, de l'Autriche et de la Suède[42], la Commission a, en 2018, fait adopter une révision de la Directive, visant à remédier aux carences et distorsions constatées (en vigueur depuis le 30 juillet 2020). Elle remplace la notion de salaire minimum par celui de « rémunération », qui, dès lors, donne aux travailleurs détachés l'accès non plus à un salaire minimum, mais au niveau de rémunérations légalement pratiquées dans le secteur du pays d'accueil (incluant donc l'ensemble des avantages prévus par les conventions collectives et les accords syndicaux). Elle impose également qu'un travailleur détaché plus de 12 mois (avec une dérogation possible jusqu'à 18 mois sur demande motivée) puisse bénéficier de l'ensemble des avantages proposés par le droit du travail du pays d'accueil, à l'exception des règles relatives à la résiliation des contrats et aux régimes de retraite. Sachant qu'un travailleur détaché reste en moyenne 98 jours dans le pays d'accueil, les amendements apportés ne résolvent que partiellement les enjeux de la concurrence entre travailleurs européens sur la base des différentiels de régimes sociaux (figure 7.13). Dans la foulée, l'Union européenne crée une Autorité européenne du travail[43] (European Labour Authority en anglais), en charge d'assurer une coordination effective entre États membres concernant la mobilité transfrontalière des travailleurs, et en particulier d'assurer une meilleure surveillance du marché et des abus occasionnés par la directive.

Les aléas soulevés par la fragmentation des régimes sociaux et du droit du travail dans le cadre de la directive « services », rebondissent sur la libre circulation des personnes et des capitaux : la construction du marché unique peut-elle faire l'économie d'une politique sociale européenne qui facilite une allocation du travail et des capitaux en Europe, sur la base de l'offre et la demande en travail, l'offre et la demande de qualifications, et non pas sur la base du régime salarial et social le plus favorable (du point de vue de l'employé) ou du régime salarial et social le moins coûteux (du point de vue de l'entreprise) ? Aujourd'hui, les écarts de productivité entre États membres sont estimés être entre 1 et 3 alors que les écarts de salaire minimum légal vont de 1 à 6. En 2020, la Commission initie une concertation sur l'instauration de salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne. La proposition, toujours à l'étude en 2021, ne vise pas à harmoniser les niveaux de salaires minimaux en Europe mais à mettre en place dans chaque État membre des critères objectifs négociés entre instances gouvernementales et partenaires sociaux pour la fixation d'un salaire minimal adéquat dans chaque pays. La proposition souhaite également étendre la pratique des négociations collectives pour la fixation des salaires et intégrer 70 % des travailleurs dans ce type d'accords. La Commission espère ainsi amorcer une « convergence vers le haut » (COM(2020) 682 final). L'initiative est fortement critiquée par les pays qui n'ont pas de salaires minimaux – 6 au total que sont le Danemark, la Suède, la Finlande, Chypre, l'Autriche et l'Italie.

42 Le 12 décembre 2016, les 8 États signent une tribune commune dans le journal Le Monde, intitulée « travailleurs détachés : la liberté de circuler ne doit pas être celle d'exploiter », réclamant une révision de la Directive Services.
43 https://www.ela.europa.eu/

DROIT DU PAYS DE DESTINATION	DROIT DU PAYS D'ORIGINE
Prestation de moins de 30 jours	
	Contrat reprenant l'ensemble des règles du pays d'origine
Prestation de plus de 30 jours et de moins de 12 mois (extensible à 18 mois)	
	Système de couverture sociale, y compris les droits relatifs à la retraite, au chômage et aux accidents du travail
Taux de rémunérations localement appliqués, y compris heures supplémentaires, indemnités et bonus	
Périodes de travail maximum et périodes de repos minimum	
Durée minimale de congés payés annuels	
Sécurité, santé et hygiène au travail	
Statut et droit de la femme enceinte et mère de jeune enfant	
Égalité de traitement entre hommes et femmes	
Statut de travailleurs intérimaires	
Prestation de plus de 12 mois (ou plus de 18 mois en cas de dérogation)	
	Règles de résiliation des contrats
	Droits relatifs au régime de retraite
Taux de rémunérations appliqués localement	
Contrat reprenant l'ensemble des règles du pays d'accueil à l'exception de la colonne de droite	

Figure 7.14 *Statut du travaillé détacheur dans le pays de prestation du service à partir du 30 juillet 2020*

En évoquant l'offre et la demande de qualifications, on revient à la deuxième pierre d'achoppement au marché unique des services : la reconnaissance par un État membre des diplômes et des qualifications obtenus dans un autre État membre, et donc l'accès à la profession et au droit d'établissement dans le pays ciblé par le fournisseur de services. Il y a 5800 professions réglementées dans l'UE en 2018, qui concernent 22 % de la main-d'œuvre (Sunesen, 2018). Seules sept d'entre elles bénéficient d'une reconnaissance mutuelle automatique, à savoir les architectes, les médecins, les dentistes, les infirmières, les sages-femmes, les pharmaciens et les vétérinaires. Pour les autres professions, la reconnaissance est conditionnée à l'examen du cursus éducatif suivi par le candidat dans son pays d'origine qui sera comparé au cursus correspondant dans le pays d'accueil. Soit les cursus seront considérés comme « équivalents » et la reconnaissance sera attribuée, soit les cursus ne seront pas considérés comme comparables et il pourra être demandé une formation complémentaire pour accéder à la profession. Le caractère non automatique de la reconnaissance des diplômes et des formations constitue une première restriction à l'accès de certaines professions. Une seconde restriction tient à la lourdeur et à la lenteur de la procédure qui impliquent la délivrance d'actes authentifiés et traduits, donc coûteux pour le candidat qui sollicite la reconnaissance de son diplôme. Mais au-delà, cette procédure d'équivalence est considérée par la Commission européenne comme entachée d'irrégularités : erreurs fortuites ou intentionnelles dans l'évaluation des dossiers, délais injustifiés dans les procédures de reconnaissance et attitudes protectionnistes pour certaines professions sont autant d'entraves à la liberté d'établissement, à la libre circulation de services

et des personnes (Monti, 2010 : 58). Il est à noter que l'accès à certaines professions est soumis à l'obligation de connaître la langue du pays d'accueil et que certaines autres professions sont totalement réservées aux nationaux : il s'agit des professions liées à la défense de l'État, à la sécurité nationale, ou à l'exercice de fonctions administratives en lien avec les services de l'État. Mais une nouvelle fois, certains États membres ont tendance à avoir une vision extensive et non appropriée de ces exceptions à la libre prestation de services.

Une des mesures soutenues par l'Union européenne pour pallier les entraves à la reconnaissance des diplômes est le processus dit de « Bologne » qui vise à mettre en place un espace européen de l'enseignement supérieur. Lancé au début des années 2000, ce processus a un double objectif : d'une part, harmoniser les niveaux d'études nationaux requis pour accéder au diplôme et d'autre part faciliter une comparaison objective des contenus d'enseignement et des compétences acquises pour chaque niveau d'études. Deux décisions sont prises. La première est la mise en place du système LMD – Licence, Master, Doctorat, trois diplômes supérieurs dont les niveaux d'études requis sont fixés à respectivement trois ans, cinq ans et huit ans (3-5-8) dans toute l'Union européenne. La seconde est la mise en place d'un système de points, appelé ECTS – *European Credits Transfer System* ou système européen de transfert et d'accumulation de crédits : ce système de points pondère les cours, les travaux pratiques, les stages et formations ainsi que les examens en termes de quantité de travail (1 crédit ECTS correspondant à 25-30 heures de travail). Chaque année d'étude doit peser pour 60 crédits ECTS pour être considérée comme une année d'étude LMD. Le processus de Bologne vise en quelque sorte à rendre transparents les niveaux de formation en Europe et ainsi progressivement éliminer les restrictions d'accès à certaines professions sous prétexte de la non-équivalence des formations entre États membres.

Une troisième et dernière question se pose concernant le développement de services transfrontaliers. En amont de la prestation de services peuvent se dresser des entraves liées à la reconnaissance des diplômes, des qualifications et compétences. En aval également, des barrières techniques peuvent être érigées : elles peuvent concerner les normes quant au résultat final à atteindre aux termes de la prestation : la performance énergétique d'un bâtiment une fois construit par exemple. Ce type de normes techniques se rencontre plus particulièrement dans les services « à forte intensité de connaissance » (voir supra). Elles peuvent également concerner des restrictions d'accès à la profession telles qu'une autorisation d'exercer limitée dans le temps et dans l'espace, des exigences spécifiques en matière de forme juridique ou de détention de capital nécessaire (dans le cas d'un établissement), l'exigence de licence spéciale, l'exigence d'enregistrement auprès d'une association professionnelle, etc. Or depuis que la Directive « services » a été adoptée en 2006, la Commission européenne ne cesse de souligner l'érection croissante de standards nationaux en matière de services (Commission, 2011b ; Commission, 2015a ; Szczepanski, 2017). La Commission européenne remarque également qu'un certain nombre de pays ne notifient même pas aux autorités européennes la décision de nouvelles normes nationales en matière de services. Les estimations montrent qu'entre 2009 et 2015, près de 700 nouvelles règles ont été adoptées en moyenne par an au niveau national alors que sur la même période, seules 1639 ont été notifiées à l'échelon européen, 87 % d'entre elles notifiées après adoption, et par conséquent difficiles à remettre en question a posteriori (Szczepanski, 2017). Or non seulement ces nouvelles normes nationales sur les services ne cessent de croître mais un grand nombre de ces nouvelles réglementations entrent dans le champ d'application du principe de reconnaissance mutuelle et, dès lors, ne devraient pas nécessairement s'appliquer aux prestataires de services non locaux. D'un autre côté, les standards européens en matière de services restent faibles, 2 % seulement de l'ensemble des standards européens en vigueur (Commission européenne, 2015a). Étant donné le poids accru des services dans l'économie européenne, l'érection de nouvelles barrières techniques sur le marché des services signifie un recul de la libre circulation de ces services et une refragmentation du marché unique, et ce même si les échanges intra-européens de services, à l'opposé du commerce de biens, sont en progression relativement constante depuis 2004. Certains chiffres corroborent ce déficit d'intégration. En effet, selon l'UNCTAD, les échanges de services à l'échelle internationale ont augmenté de 4 % en 2013 alors qu'à l'échelle européenne, la progression n'est que de 2,5 %. Bien évidemment, d'autres facteurs, comme la stagnation de l'économie européenne par rapport à d'autres régions du monde, peuvent expliquer une telle différence. Probablement plus significatif est le niveau d'intégration atteint par les États-Unis sur son marché des services comparé au marché européen. La part de services transfrontaliers (entre États fédérés) en pourcen-

tage des services totaux prestés atteint 27 à 32 % en fonction des services. Sur le marché européen, cette part se situe entre 6 et 20 % (Commission, 2015b). Enfin, on estime que les coûts commerciaux liés à une exportation de services ont été réduits de 7 % avec l'intégration du marché européen alors que cette réduction atteint 20 % pour une exportation de biens (Surensen, 2018). En 2017 à cet égard, la Commission européenne prend une série d'initiatives visant à remédier aux manquements observés et persistants depuis la mise en place de la Directive « Services » en 2009. D'abord, elle propose de rendre plus contraignante l'obligation des États membres de notifier toute nouvelle norme nationale porteuse de restrictions au commerce transfrontalier de services. Elle propose également que les États membres, avant adoption de ces normes, mettent systématiquement à disposition de la Commission leurs propositions de loi en la matière pour que la Commission puisse effectuer un test de proportionnalité et ainsi vérifier que les mesures n'excèdent pas les objectifs de la proposition : on l'aura compris, il s'agit de vérifier que les États membres n'érigent pas de mesures involontairement ou volontairement protectionnistes sur le marché des services. Il est à noter que ce type de tests de proportionnalité sont en général de la responsabilité des États membres eux-mêmes, au nom du principe de subsidiarité. Dans le même package législatif, la Commission a également proposé d'introduire ce qu'elle appelle une « carte de services européenne » plus connue sous le nom de « passeport services » (e-card service passport en anglais), visant à simplifier et clarifier les procédures administratives liées à la prestation transfrontalière de services, et plus particulièrement concernant celle de « business services ». La résistance d'un certain nombre de gouvernements et de groupes de pression (syndicats et associations professionnelles) bloque le processus législatif et contraint la Commission à retirer les deux projets en avril 2021 (Bjerkem, 2019 ; EUR-Lex, 2021).

L'incapacité de la Commission européenne à faire fonctionner la directive « Services » conduit beaucoup d'analystes à considérer l'intégration de ce marché bloquée. Adoptée en 2006, elle était supposée être transposée et pleinement applicable depuis 2009. Or en 2019, un certain nombre d'États membres n'ont toujours pas assuré la mise en conformité de leur droit national, un problème qui vient s'ajouter à la prolifération de règles nationales hétérogènes et fragmentaires. Certains parlent de la « décennie perdue » et considèrent même que la Directive ne sera jamais appliquée (Surensen, 2018).

7.5 LIBRE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS ET DES PERSONNES : UNE LIBERTÉ EN PÉRIL ?

Un certain nombre de barrières liées à la libre circulation des travailleurs et des personnes ont déjà été évoquées dans le cadre de la libre circulation des services. Les différences en termes de droits sociaux et du travail et de systèmes éducatifs tendent à freiner la mobilité des étudiants et des travailleurs.

Il est difficile aujourd'hui d'envisager une Europe sociale intégrée dans un avenir proche. Le vote à l'unanimité en la matière au niveau du Conseil européen, l'intérêt des entreprises à jouer sur la concurrence de régimes sociaux, l'éclatement de la crise économique depuis 2008 sont autant d'éléments qui tendent à maintenir la fragmentation du droit social[44] plutôt qu'à stimuler toute forme d'harmonisation réglementaire. Et s'il y a harmonisation, il apparaît plus probable aujourd'hui qu'elle se fasse de facto sur la base du régime le plus compétitif du point de vue des entreprises.

Quant à la question de l'éducation et de la formation des travailleurs européens, il est possible que l'espace européen de l'enseignement laisse émerger un marché européen de l'éducation. Les systèmes LMD et

44 Un exemple significatif concerne la transférabilité des droits de pension complémentaire entre les États membres. Une barrière, en effet, à la mobilité transfrontalière des travailleurs concerne la possibilité de transférer son plan de retraite complémentaire du pays que l'on quitte vers le pays d'accueil. Une proposition est faite par la Commission européenne en 2008, proposition qui reste bloquée pendant des années au niveau du Conseil européen. Finalement, un compromis est trouvé en 2014 qui, après transposition de la Directive, doit permettre la portabilité des retraites complémentaires à partir de 2018, soit à nouveau vingt ans de procédure, sachant que cette directive ne couvre pas l'ensemble des droits à la pension.

ECTS pourraient à terme donner aux étudiants et aux employeurs une visibilité moins nationale qu'européenne des formations existantes, des compétences qu'elles développent et de l'employabilité qu'elles procurent. Cela peut accélérer la mobilité étudiante transfrontalière, mais aussi la mobilité professionnelle transfrontalière, les employeurs ayant un rayon de recrutement plus européen que national, voire local. Bien sûr, cette vision d'une plus grande intégration du marché de l'éducation se heurte à l'obstacle majeur des diversités linguistiques et culturelles en Europe, qui restreindraient alors l'accès au marché européen de l'éducation à une élite scolaire. Au total, entre 230 000 et 270 000 étudiants en moyenne bénéficient d'un programme Erasmus chaque année, soit environ 5 % de la population estudiantine européenne. Et plus globalement, 3,3 % des Européens vivent dans un autre État membre que le leur. Bien que ce chiffre soit en constante augmentation, en particulier depuis le début de la crise économique (en 2003, ils n'étaient que 1,3 %), cela reste en deçà de la mobilité intérieure aux États-Unis (figures 7.15 et 7.16 ; OCDE, 2012 ; Eichengreen, 2014).

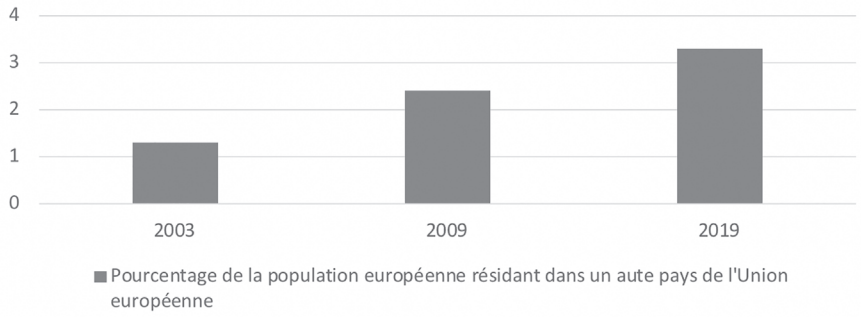


Figure 7.15 *Pourcentage de la population européenne résidant dans un autre État membre*

Source : Eurostat

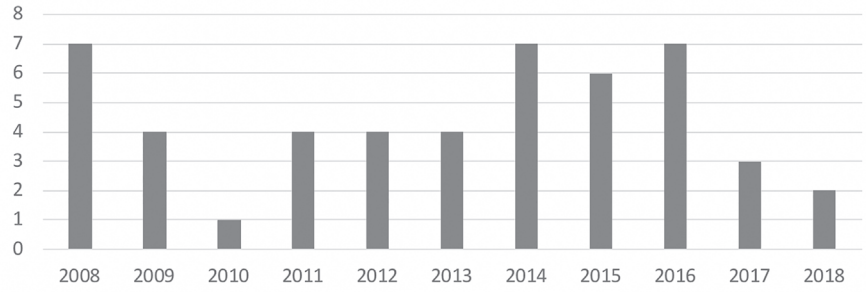


Figure 7.16 *Croissance annuelle de citoyens de l'Union européenne résidant dans un autre État membre pour raisons professionnelles (recherchant ou exerçant un emploi dans le pays de résidence – % de la population active européenne*

Source : Eurostat

La libre circulation ne concerne pas uniquement les travailleurs et les futurs travailleurs, mais plus généralement les personnes. La libre circulation des personnes est régie par les accords de Schengen[45] conclus en 1995 qui autorisent les citoyens européens à voyager moyennant des documents d'identité en règle sans être

45 L'espace Schengen est constitué de 26 pays : 22 États membres de l'Union européenne (Belgique, Rep. Tchèque, Danemark, Allemagne, Estonie, Grèce, Espagne, France, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Hongrie, Malte, Pays-Bas, Autriche, Pologne, Portugal, Slovaquie, Finlande, et Suède) et 4 pays hors UE (Islande, Norvège, Suisse et Liechtenstein).

contrôlés aux postes-frontière ni être soumis à des mesures spéciales. Le droit de séjour est de trois mois. Il peut être étendu, pour les actifs, s'ils peuvent montrer l'existence d'un contrat de travail et, pour les inactifs, s'ils peuvent prouver l'existence de ressources suffisantes et être couverts par une assurance-maladie. Le code Schengen permet, à titre exceptionnel et temporaire, de réintroduire des contrôles aux frontières si l'État membre concerné peut faire valoir une menace immédiate ou anticipée susceptible d'atteindre à la sécurité du territoire et de ses habitants. De telles mesures doivent être limitées à 10 jours, renouvelables jusqu'à deux mois et faire l'objet d'une notification préalable aux institutions européennes. Dès 2010, le rapport Monti souligne les violations régulières des accords de Schengen : le contrôle des passeports se trouve souvent maintenu dans certains aéroports et ports au nom de la lutte contre le terrorisme, le trafic de drogue et, plus généralement, de questions de sécurité intérieure (Monti, 2010). La crise économique remet également en question la libre circulation des personnes puisque plusieurs États membres, comme le Danemark, ont suspendu momentanément les accords de Schengen au nom du contrôle des flux migratoires économiques à leurs frontières.

Le déclenchement des printemps arabes en 2011 et l'afflux de migrants tunisiens offrent en 2013 la possibilité aux États membres, à l'initiative de la France et de l'Italie[46], de clarifier, d'élargir et de renforcer les possibilités de rétablissement de contrôles temporaires aux frontières nationales, qui sont étendues à 24 mois maximum. Le drame de la guerre civile en Syrie et ses conséquences sur l'afflux substantiel de réfugiés en Europe, la succession d'attentats terroristes s'étant déroulés sur le sol européen depuis 2015 ont donné lieu à plus d'une dizaine de rétablissements des contrôles aux frontières, au point que la Commission se sent obligée en 2016 d'intituler l'une de ses communications à ce sujet « revenir à l'esprit de Schengen » (COM (2016) 210 final).

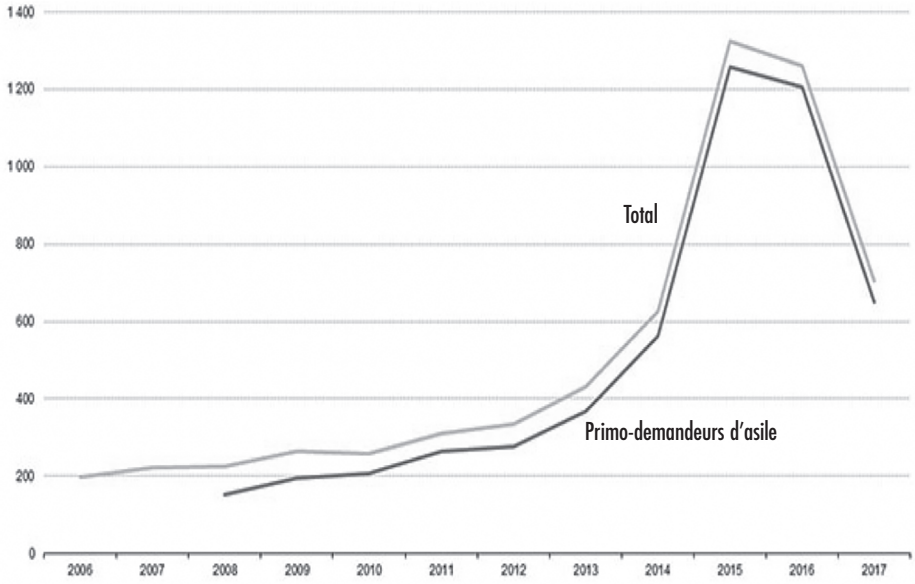


Figure 7.17 *Demande d'asile de ressortissants de pays tiers dans les États membres de l'UE-28 (en milliers) de 2006 à 2017*

Source : Eurostat

46 En avril 2011, des milliers de réfugiés tunisiens arrivent par la Méditerranée sur l'île de Lampedusa en Italie. Le gouvernement italien, considérant la situation difficile à contenir et à gérer, requiert l'aide des autres États membres, soutien qui tarde à venir et qui pose la question de la solidarité intra-européenne en matière de gestion des flux migratoires. Le gouvernement italien décide alors d'accorder aux Tunisiens arrivés clandestinement en Italie entre janvier et avril 2011 des titres de séjour provisoires d'une durée de 6 mois, pour raisons humanitaires, donnant la possibilité à ces titulaires de circuler librement dans l'espace Schengen.

Enfin, la propagation du coronavirus à partir du début de l'année 2020 sur tout le continent européen a mis un nouveau coup d'arrêt à la circulation transfrontalière des personnes et a donné lieu à la mise en place de restrictions nationales disparates et non coordonnées pendant toute la durée de la pandémie. Certains pays comme l'Italie, les Pays-Bas, la Lettonie ou la Slovénie omettent également de notifier la Commission des mesures prises aux frontières nationales. La résurgence brutale de contrôles aux frontières crée des perturbations sans précédent à certains passages frontaliers stratégiques au cours de l'année 2020 : entre 20 et 50 kilomètres de files d'attente récurrentes entre l'Allemagne et la Pologne ou près de 20 km entre l'Allemagne et la France pour ne citer que ces deux exemples. Les temps d'attente peuvent parfois aller jusqu'à trois heures entre la France et l'Allemagne, la France et l'Italie, la Slovénie et la Croatie, la Hongrie et la Roumanie, entre l'Allemagne et la Belgique, ainsi que la Slovaquie et la Hongrie. Au pic de la première vague de contaminations entre mars et juin 2020, la Commission européenne met en place une feuille de route pour assurer une meilleure coordination entre États membres mais peine à la faire respecter. Sous la pression des industriels et des transporteurs, soucieux de maintenir le fonctionnement de leurs chaines de valeurs transfrontalières et des services dont elles dépendent, la Commission arrive néanmoins à assurer l'aménagement de « voies réservées » (« Green lanes » en anglais) pour les services de transport de marchandises et les travailleurs transfrontaliers, une procédure que la Commission essaye de rendre aujourd'hui pérenne en prévision de crises à venir. Alors que la seconde vague de contaminations s'étend à partir d'octobre 2020 sur l'Europe, la Commission tente à nouveau de garantir l'intégrité de l'espace Schengen en proposant l'harmonisation des conditions de passage aux frontières intra-européennes. Force est de constater que le caractère peu contraignant des règles communes mises en place et les marges de manœuvre négociées par les autorités nationales ne permettent pas l'émergence d'une approche unifiée autour de la gestion transfrontalière de la pandémie : les restrictions mises en place au passage des frontières, qu'il s'agisse des tests virologiques à présenter, des mises en quarantaine à respecter dans le pays d'accueil et/ou au retour d'un déplacement, des autorisations de voyage en fonction de leur caractère essentiel ou non essentiel restent finalement à la discrétion des autorités gouvernementales, créant un patchwork de cadres légaux nationaux difficilement compréhensibles et particulièrement dissuasifs pour un certain nombre de voyageurs. La négociation également de zones restreintes de libre circulation entre certains pays au sein même de l'espace Schengen (par exemple entre la Lettonie, la Lituanie et l'Estonie, entre l'Allemagne et l'Autriche ou au sein du Benelux) a également créé le malaise en mettant de facto en place des cercles de discrimination et de non-réciprocité au sein du marché unique (Tamma, 2020).

De crises sécuritaires en crises sanitaires, la mise en place et la prolongation sur près de 10 ans de mesures récurrentes d'exception au sein de l'espace Schengen font douter certains de la possibilité d'un retour à la normale. D'autre part, comme on l'a vu, les effets de la crise économique de 2008 ont souligné les fragilités et les écarts budgétaires, fiscaux et sociaux entre les États. Les effets économiques à long terme de la pandémie risquent d'accentuer et de prolonger ces disparités et les effets induits sur le fonctionnement de l'espace Schengen. Au-delà des déterminants économiques, les conséquences politiques de ces deux crises peuvent également avoir un effet amplificateur sur les restrictions structurelles et conjoncturelles à la libre circulation des personnes : montée du populisme et du protectionnisme, dont le Brexit est par exemple une des résultantes, ont un effet direct sur le fonctionnement de l'espace Schengen.

7.6 LE MARCHÉ NUMÉRIQUE : LE DÉFI D'UNE INTÉGRATION CONSIDÉRÉE COMME STRATÉGIQUE

Depuis 2015, l'intégration du marché numérique est non seulement un objectif de premier plan pour la Commission européenne mais il fait également l'objet d'une attention appuyée des États membres et de l'industrie européenne. L'importance croissante, qui est donnée au marché du numérique depuis quelques années, s'explique avant tout par le retard pris par l'économie européenne en matière de technologies numériques en comparaison

des États-Unis, mais aussi de la Chine. Il est à ce titre important de souligner que le retard technologique enregistré par l'Union européenne s'inscrit dans un processus de long-terme entamé au début des années 80, période pendant laquelle les États-Unis, sous la présidence de Ronald Reagan, lancent le programme Star Wars qui se veut à la fois un programme d'investissements militaires face à la menace soviétique mais également un programme d'investissements dans des technologiques de pointe capables de maintenir l'avance américaine face à l'émergence de la concurrence japonaise[47]. Ce programme a été déterminant pour le développement d'entreprises innovantes – les dorénavant célèbres GAFAM[48], qui, s'appuyant à la fois sur des financements publics substantiels et sur un grand marché national propice aux économies d'échelles, deviennent des pionnières dans un certain nombre d'industries numériques telles que les logiciels de bureau et les systèmes d'exploitation (Microsoft Windows, Apple iOS, Google Android), les moteurs de recherche (Yahoo, Google, Microsoft Bing) le e-commerce (Amazon, E-bay, Airbnb), les réseaux sociaux et l'industrie du divertissement (Facebook, Netflix, Amazon Prime, Apple TV+ et Google YouTube) ainsi que les systèmes de gestion des données numériques et l'informatique en nuage (Microsoft Azure, Amazon Web Services, Google Drive) (Ryan, 2010 ; Mazzucato, 2013). Ces entreprises ont aujourd'hui acquis une position dominante sur le marché européen et interrogent l'Union européenne sur sa capacité à développer des champions européens dans le domaine du numérique, une question d'autant plus prégnante que la Chine, ayant elle-même lancé une politique de rattrapage en la matière, a démontré depuis 2015 sa capacité à faire émerger un certain nombre de champions nationaux avec les fameux BATX (Baidu pour les moteurs de recherche, Alibaba pour le e-commerce, Tencent pour les télécommunications et Xiaomi pour les smartphones) mais aussi Huawei et Bytedance (TikTok). Le développement de capacités numériques européennes est à la croisée d'au moins trois domaines d'action de la Commission : le fonctionnement du marché intérieur, la politique de concurrence et la politique industrielle européennes. Nous ne traiterons ici que des aspects liés au marché unique. Il faudra se référer aux chapitres consacrés aux aspects industriels et de concurrence pour avoir une vision d'ensemble des problématiques liées au numérique en Europe.

7.6.1 *Les enjeux de la défragmentation du marché numérique européen*

Au titre du marché unique, la Commission européenne a mis un accent particulier sur d'une part la levée des obstacles entravant le développement paneuropéen du e-commerce et d'autre part l'harmonisation des règles relatives à la circulation des données numériques sur le marché intérieur. Il s'agit bien évidemment ici de défragmenter un marché considéré comme porteur d'innovations stratégiques. Or c'est également un marché qui s'avère particulièrement cloisonné. Selon la Commission, le marché numérique subit un « phénomène de morcellement et des entraves qui n'existent pas sur le marché unique physique » (European Commission, 2015 : 3). On estime aujourd'hui que seuls 9 % des entreprises réalisent des ventes transfrontalières par Internet et que deux tiers d'entre elles limitent leur champ d'action entre un et quatre pays au maximum. Pareillement, les plateformes numériques offrant un service paneuropéen ne représentent que 4 % de l'ensemble des opérateurs (MGI, 2016). Du côté des consommateurs, en 2010, la Commission européenne constatait que le nombre d'acheteurs transfrontaliers online se montait à 8 % de la population entre 16 et 74 ans, fixant un objectif à atteindre de 20 % en 2015 (Commission européenne, 2010). En 2019, ils sont 19 %. Que la pandémie de Covid-19 stimule une hausse durable de ces statistiques en demi-teinte, c'est sans nul doute. Il n'en reste pas moins que derrière ces chiffres se profilent des problèmes liés à diverses pratiques de restriction géographique (ou geoblocking en anglais) qui impactent tout aussi bien le commerce en ligne que le stockage et la gestion des données sur le marché européen. Comme nous le verrons par la suite, si certaines de ces barrières sont liées à l'émergence de nouvelles technologies pour lesquelles la réglementation au niveau européen n'avait pas été

47 Pour plus de détails, lire le chapitre 4 « du marché commun à l'Union monétaire 1958-1999 » ainsi que le chapitre sur les politiques industrielles européennes.

48 GAFAM, acronyme pour Google, Amazon, Facebook, Apple, Microsoft.

préalablement pensée, bien d'autres sont en lien direct avec la persistance de barrières sur les marchés non numériques, en particulier celui des services, pour bon nombre desquels les supports numériques sont de plus en plus déterminants.

À ce titre, la fragmentation du marché numérique européen a des effets similaires à ceux qui peuvent se produire sur des marchés fragmentés « dits » classiques : l'investissement nécessaire à la digitalisation d'activités de vente, de production ou de distribution implique des coûts fixes qui nécessitent des économies d'échelles que seul un grand marché intégré peut fournir. Les entreprises américaines de même que chinoises bénéficient de ces économies d'échelles sur leur marché national, qui leur offrent des gains de productivité à l'entrée du marché européen, des gains de productivité dont ne bénéficient pas les entreprises européennes. Du coup, alors que les géants du numérique américains et chinois peuvent assumer les coûts additionnels induits par la fragmentation du marché européen, les entreprises européennes peinent à atteindre une taille minimale optimale capable d'en faire des compétiteurs sérieux. À titre d'exemple, les firmes américaines Amazon, Microsoft et Google en 2018 détenaient 75 % des parts du marché européen pour l'informatique en nuage (cloud computing en anglais) alors que le plus grand fournisseur européen à cet égard – le français OVH – n'en représente que 1 %) (European Commission, 2020a).

La fragmentation du marché numérique en Europe n'a pas que des conséquences pour les industries naissantes européennes dans le secteur. Elle en a également pour les consommateurs de technologies numériques, et plus particulièrement les consommateurs industriels. La transformation digitale touche aujourd'hui un grand nombre d'industries traditionnelles européennes avec ce qu'on appelle la 4e révolution industrielle ou « l'industrie 4.0 ». Par industrie 4.0, on désigne « trois innovations technologiques – l'automatisation, l'Internet des Objets et l'intelligence artificielle – pour créer des modèles industriels et économiques de rupture » (Blanchet, 2016 : 52-85) : ces innovations numériques peuvent être introduites dans les produits physiques proposés aux consommateurs à travers l'Internet des Objets (IdO) ou objet connectés[49]. Elles peuvent également permettre une conception et une fabrication optimisées du produit par la simulation et l'expérimentation virtuelle préalable (virtualisation d'usine). Elles peuvent améliorer la chaine physique de production et d'approvisionnement à travers la robotisation (Cobots ou robots collaboratifs basés sur l'intelligence artificielle), une gestion plus fine des données et l'automatisation des stocks et flux. Elles peuvent rendre plus efficaces un certain nombre de services par leur gestion en ligne (services de santé en ligne ou ehealth, services publics en ligne ou eGouvernment). Elles peuvent encore rentabiliser la gestion des industries de réseau avec l'usage par exemple de systèmes de transports intelligents, de réseaux électriques intelligents (smart grid[50]), etc. On rejoint ici la question des « business services », évoquée auparavant et pour lesquels on note un écart de productivité de 43 % entre l'UE et les États-Unis (Bauer, 2016). La transformation digitale d'industries traditionnelles détermine l'intégration dans leurs chaines de valeur de services et technologies numériques qu'elles ne sont pas toujours en mesure de produire elles-mêmes et pour lesquelles elles font appel à des sous-traitants. Que ces sous-traitants soient américains (ce qui est bien souvent le cas), européens ou autres, la fragmentation du marché européen induit des coûts supplémentaires que ces sous-traitants reportent sur leurs clients, ici les industries manufacturières européennes, comme le secteur automobile et plus généralement les transports, celui des machines-outils et des produits électroménagers et autres secteurs dans lesquels l'Union européenne garde un avantage comparatif. L'intégration du marché numérique européen n'est donc pas seulement un enjeu pour les

49 Si l'on prend le cas d'une voiture, une voiture connectée est une voiture équipée d'un système de communication embarqué qui offre un accès à Internet par le réseau de téléphonie mobile ou par le smartphone présent dans la voiture. Le véhicule pourrait bénéficier d'un certain nombre d'informations en temps réel concernant l'environnement extérieur et pourrait les signaler au conducteur, il pourrait également automatiquement enclencher un appel de détresse en cas d'accident grave, analyser un certain nombre de données de conduite en temps réel, et fournir un conseil aux personnes embarquées. La voiture pourrait être également contrôlée à distance pas son propriétaire ou bien pouvoir fonctionner sans conducteur, etc.

50 Un réseau électrique intelligent s'appuie sur des technologies informatiques pour rendre plus efficace, en fonction de paramètres fins, la production, la distribution, la consommation et éventuellement le stockage de l'électricité. Il peut permettre des économies d'énergie et une gestion plus environnementale de la consommationd'énergie.

entreprises européennes du secteur lui-même mais également pour l'ensemble des entreprises d'autres secteurs qui doivent intégrer des composants numériques dans leurs processus de production.

7.6.2 *Assurer la paneuropéanisation du e-commerce*

Il s'agit ici de pallier les barrières nationales aux transactions effectuées en ligne. Obstacles réglementaires et pratiques anti-concurrentielles déterminent une fragmentation du marché numérique qui empêche non seulement le déploiement d'un commerce transfrontalier en ligne, mais constituent un frein à des gains d'économies d'échelles profitables et dès lors attractives pour les investissements privés. Pourtant les entraves auxquelles la Commission européenne s'est attelée pour fluidifier le commerce électronique européen sont, pour une grande part, déjà présentes sur le marché physique. Comme le souligne M. Bauer et F. Erixon, the « EU's most pressing structural impediment for digital businesses to develop and reach scale is regulatory heterogeneity in non-digital industries. Due to fragmented regulatory frameworks for many goods and most services sectors, it is difficult to any digital business to contest traditional industries by digitalising old-economy business models » (Bauer, 2016).

Trois types de barrières ont été récemment le point de mire de l'action de la Commission : les blocages géographiques ou restrictions territoriales injustifiées, les différences réglementaires nationales en termes de droit d'auteur et de propriété intellectuelle, la gestion des régimes différentiés de TVA sur un marché marqué par la perte de territorialité. On le voit, certaines de ces problématiques ont été déjà largement traitées antérieurement dans le cadre de ce chapitre.

En ce qui concerne les blocages géographiques (« geoblocking ») injustifiés, ils s'expriment lorsque l'opérateur restreint ses activités commerciales à un pays ou un groupe de pays, et dès lors choisit de maintenir la frontière, à laquelle il se limite sur le marché physique, pour ses services en ligne, alors même que le consommateur potentiel « hors-limite », lui, a accès à son site de vente en ligne. La Commission constate en 2018 que 40 % de ces sites refusent purement et simplement toutes les transactions transfrontalières. D'autres mettent en place des pratiques discriminatoires et peuvent refuser une vente sur la base de la nationalité ou du lieu de résidence du candidat acquéreur. Dans d'autres cas, le consommateur se voit refuser la possibilité de payer avec une carte bancaire autre qu'une carte du pays de l'opérateur ou bien se voit également refuser la possibilité d'être livré dans son pays de résidence. Enfin, il arrive que l'acheteur soit redirigé automatiquement vers un site en ligne de son pays de résidence (mais où les prix sont parfois moins attractifs). L'ensemble de ces pratiques est considéré comme injustifié à partir du moment où les règles contractuelles auxquelles sont soumis l'opérateur et l'acheteur ne peuvent expliquer la restriction territoriale. Depuis 2018, l'Union européenne oblige vendeurs et producteurs à ne plus discriminer leurs clients lorsque ceux-ci se trouvent dans une situation identique, et ce quel que soit leur nationalité, leur lieu de résidence ou leur lien d'établissement, mettant fin de jure aux blocages géographiques non justifiés sur les sites de vente électroniques.

Par contre, à partir du moment où la législation diffère, la restriction géographique peut être justifiée, mais elle continue à constituer une entrave au commerce électronique. Ceci est particulièrement vrai pour les produits et services culturels accessibles sous forme numérique pour lesquels des différences nationales notoires persistent en termes de droit d'auteur et de propriété intellectuelle. Ceci explique pourquoi les sites de vente en ligne peuvent pratiquer une restriction géographique, cette fois justifiée, et limite l'accès à certains sites de diffusion audiovisuelle (streaming), de téléchargements ou encore à certains livres numériques aux résidents d'un État membre. Ceci explique également qu'un consommateur ne puisse pas nécessairement accéder aux services numériques d'information et culturels auxquels il s'est abonné en dehors de son pays de résidence. Certains aspects des droits d'auteur ont été harmonisés à l'échelle européenne, mais de nombreuses exceptions sont néanmoins autorisées, fragmentant substantiellement les droits de propriété intellectuelle entourant les contenus numériques et obligeant les fournisseurs de contenus numériques à gérer séparément leurs versements aux sociétés de gestion collective des droits d'auteur pour chaque État membre (à titre de

comparaison, aux États-Unis, les sites de diffusion audiovisuelle tels que Netflix n'ont besoin que d'une seule licence pour l'ensemble du marché américain). On estime en 2015 que 70 % des contenus numériques soumis aux droits d'auteur subissaient des blocages géographiques. Or ils constituent une part substantielle du commerce électronique puisqu'en 2015, 60 % des internautes déclaraient utiliser Internet pour accéder à des contenus audiovisuels et 35 % pour accéder à des jeux vidéo et à des contenus liés au sport (Centre Européen des Consommateurs, 2015). Pour pallier ces obstacles, le projet initial de la Commission visait l'établissement d'un système de droits d'auteur commun et l'émergence d'une licence communautaire pour l'exploitation des droits d'auteur. Le projet a été abandonné, rencontrant une forte opposition de sociétés nationales de gestion collective de droits d'auteur telles que la Sacem en France et la Gema en Allemagne, également soutenues par leurs gouvernements respectifs. La directive « Copyright », finalement adoptée en 2019 et effective en juin 2021, n'harmonise donc que très partiellement les droits nationaux en termes de propriété intellectuelle même si les créateurs de contenu et les éditeurs de presse voient leurs droits renforcer face aux plateformes numériques qui seront, dans certains cas, dans l'obligation de s'acquitter d'une licence pour pouvoir diffuser créations ou publications jusqu'ici en libre accès sur Internet (DIRECTIVE (UE) 2019/790). Si la directive est jugée positive pour les auteurs et les éditeurs, elle est aussi considérée comme techniquement complexe et dès lors coûteuse à mettre en place pour les plateformes numériques. Les coûts supplémentaires induits par cette nouvelle réglementation risquent donc indirectement de favoriser les géants du numérique au détriment d'entreprises européennes de plus petite taille.

Un autre blocage géographique reconnu comme justifié réside dans la gestion des différents régimes de TVA dans l'Union européenne. Les opérateurs de vente en ligne n'ont pas forcément les moyens d'assumer cette gestion complexe pour les 28 pays de l'UE. Or, si une firme sur le marché physique peut clairement sélectionner, en fonction des opportunités et des difficultés détectées, les zones vers lesquelles elle va exporter, la vente en ligne ne peut sélectionner les consommateurs a priori. L'obligation de servir l'ensemble des clients électroniques n'est pas forcément soutenable par l'ensemble des entreprises lorsqu'il s'agit de gérer les questions fiscales ou même encore la livraison des marchandises jusqu'à leurs destinataires. On le voit, les questions liées aux droits du consommateur et aux droits du vendeur et du producteur ne sont pas si spécifiques au marché du numérique et partagent des points communs essentiels avec le marché physique sur le marché intérieur européen : les questions de l'harmonisation des régimes fiscaux, des droits contractuels et de pratiques anti-concurrentielles sont au cœur du marché numérique et il est fort à parier que les réformes envisagées se heurteront aux mêmes difficultés que sur le marché physique donnant lieu à une intégration par petites touches et laissant des barrières et des résistances nationales irrésolues.

7.6.3 *La libre circulation des données numériques : une cinquième liberté à conquérir ?*

Les restrictions géographiques ne se limitent pas au e-commerce, elles concernent également la circulation transfrontalière des données numériques, qu'il s'agisse des données personnelles générées par les utilisateurs de plateformes, les données industrielles et commerciales stockées et traitées par les fournisseurs d'informatique en nuage, et les données d'intérêt public rassemblées à des niveaux institutionnels divers. La circulation de ces données et, dans certains cas, leur mise en commun, sont présentées dans bon nombre de documents de la Commission européenne comme une « cinquième liberté » du marché européen, tout aussi importante que celle à apporter à la circulation des produits, des services, des personnes et du capital.

Pour autant, la libre circulation des données numériques est sous tension en Europe, prise en tenaille entre deux impératifs défendus à la fois par la Commission européenne, par les États membres et plus particulièrement l'Allemagne et la France, et par les industries concernées par le contrôle de données considérées stratégiques. D'un côté, les limitations à la circulation des données numériques induisent des coûts de production supplémentaires qui empiètent sur la rentabilité à la fois des entreprises proposant des services numériques

et des entreprises faisant appel à ces services numériques (comme expliqué plus haut). Le stockage de données, par exemple, implique des investissements en capital fixe comme la mise en place de centres de données intensifs en technologies de pointe – ordinateurs centraux, serveurs, réseaux informatiques – qui plus est particulièrement énergivores. Toute exigence légale de maintenir localement un certain nombre de données démultiplie le besoin en infrastructures avec des déséconomies d'échelle aux coûts substantiels pour les fournisseurs d'hébergement numériques comme pour leurs clients. Pareillement, les restrictions géographiques peuvent empêcher une entreprise ou un individu de changer de fournisseur de services numériques et verrouiller tout accès à la concurrence et à un service plus performant et moins cher sur le marché européen. D'un autre côté, il est progressivement apparu fondamental d'assurer le caractère privé et/ou propriétaire de certaines données générées sur Internet, que ces données soient personnelles, industrielles et/ou publiques. L'affaire Snowden en juin 2013[51] est souvent présentée comme un moment charnière à cet égard. Cet événement est assurément déterminant mais s'inscrit dans le cadre d'une prise de conscience plus précoce et plus globale, en particulier par les industriels, du caractère stratégique des données générées par l'usage du numérique. La fin des années 2000 est, en effet, marquée en Europe par le remplacement de la téléphonie mobile classique par les technologies smartphone et iPhone, par l'usage exponentiel des réseaux sociaux et enfin par le déploiement massif de plateformes et applications numériques multi-usages, le tout essentiellement proposé par les GAFAM et quelques autres entreprises montantes comme Samsung (Corée du Sud), Huawei (Chine) ou Alibaba (Chine). La diffusion des technologies de l'information et des usages numériques porte une attention croissante sur les avantages retirés de l'accumulation de données, qui permet aux entreprises bénéficiaires d'avoir une vue omnisciente et continue sur les préférences des consommateurs, de monnayer ces informations stratégiques (aux publicitaires et aux marketeurs) et surtout de les utiliser pour diversifier et adapter leur portefeuille de produits et services commercialisables (Nouveau, 2020 ; Nouveau, 2021). C'est également à cette période que le concept d'Industrie 4.0 commence à émerger comme une nouvelle étape dans la transformation digitale de l'économie (le terme est pour la première fois utilisé officiellement en 2012 par l'Association allemande de la construction mécanique ou VDMA – Verband Deutscher Maschinen-und Anlagenbau, la plus grande association professionnelle en Europe). Dans ce contexte, il devient de plus en plus clair que la collecte, le traitement et la transformation des données numériques en Europe profitent essentiellement aux entreprises américaines leaders dans le domaine, à partir du moment où le cadre légal définissant la propriété, l'accès et le commerce de ces données reste flou, voire inexistant (figure 7.18)[52]. Il devient également évident qu'au-delà des données personnelles des usagers du Web se profilent la question tout aussi stratégique des données non personnelles (générées par les machines, les robots et autres objets connectés) et des secrets industriels détenus par les entreprises devant faire l'usage de technologies numériques et connectées. La libre-circulation des données ne doit donc pas se faire au détriment de la question du contrôle et de la protection des données, la question étant d'une part d'assurer une protection paneuropéenne des données pour permettre leur libre circulation et d'autre part d'assurer une libre-circulation qui ne soit pas au seul bénéfice des géants américains et chinois du numérique : les discussions sur la « souveraineté des données » en Europe est largement issue de ces tensions sur le marché numérique européen.

51 En juin 2013, le donneur d'alerte Edward Snowden, par ailleurs alors employé de la CIA – Central Intelligence Agency et de la NSA – National Surveillance Agency aux États-Unis, révèle que la dite NSA – l'Agence Nationale de Surveillance américaine conduit plusieurs programmes de surveillance des communications électroniques et des usages d'Internet en Europe. Les documents rendus publics par E. Snowden établissent que des millions de citoyens européens, des institutions de l'Union européenne, des ambassades nationales et des membres du gouvernement allemand, et ce y compris la chancelière Angela Merkel, ont été ainsi espionnés par les États-Unis.

52 Un cas typique illustrant la problématique peut être celui d'un fermier faisant l'acquisition d'une machine agricole connectée. Le fabriquant de la machine peut revendiquer des droits propriétaires sur les données produites par la machine au cours de son utilisation pour les revendre ou pour développer des solutions innovantes et commercialisables dans le domaine agricole. Le fermier peut revendiquer des droits identiques pour lui-même les revendre ou pour les réutiliser et par exemple négocier un prêt bancaire. Les autorités publiques pourraient légitimement réclamer un accès aux données de la machine agricole pour servir la recherche scientifique ou des politiques publiques d'aménagement du territoire (Duch-Brown, 2017 ; Nouveau, 2020).

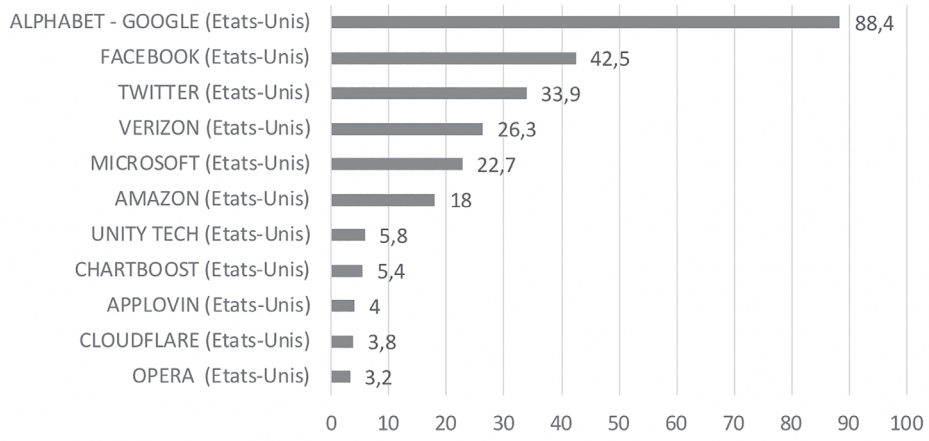


Figure 7.18 *Collecte de données par les grandes firmes numériques – en % des données collectées par les applications Android disponibles sur Google Play Store en 2017*

Source : Binns, 2018.

La libre circulation des données devient donc une nécessité. La transformation digitale des entreprises manufacturières va décupler les besoins en stockage mais également les besoins en traitement et analyse de données venant de tout le marché européen. Le stockage de quantités exponentielles de données (big data) doit pouvoir donc être centralisé, déterminant la levée des restrictions de localisation existantes sur le marché européen. Il doit pouvoir, par ailleurs, être externalisé, ce type de stockage massif devenant beaucoup trop onéreux pour être maintenu en interne de l'entreprise[53]. Une telle externalisation ne peut se faire si la protection des données n'est pas garantie et si les droits d'accès aux données ne sont pas clarifiés entre les fournisseurs d'hébergement et leurs clients. Elle apparaît également risquée si la portabilité des données et l'interopérabilité entre différents prestataires de services numériques ne sont pas inscrites dans la loi, évitant ainsi tout lien structurel de dépendance industrielle.

Ce tiraillement européen entre libre circulation et protection des données amène la Commission européenne à évoquer le concept d'écosystème européen pour les données numériques qui détermine la proposition et l'adoption récente d'une série de législations considérées et présentées comme avant-gardistes et pour lesquelles l'Union européenne se veut un modèle. Le Règlement Général sur la Protection des Données personnelles (RGDP), adopté en 2016 et entré en vigueur en 2018, est devenu le symbole de cette fièvre législative mais d'autres initiatives comme le Règlement sur la libre circulation des données à caractère non personnel adopté en 2018, le règlement sur la cybersécurité adopté en 2019, la proposition faite en 2020 sur la gouvernance européenne des données sont tout autant significatives. La RGDP oblige les opérateurs numériques à obtenir le consentement explicite de l'usager pour la collecte de ses données personnelles ; elle les contraint également à notifier toute violation de confidentialité et surtout interdit le transfert de ces données en dehors de l'Union européenne si la législation du pays de destination n'apporte pas un niveau de protection équivalent à celui proposé sur le marché européen (Règlement (UE) 2016/679). On le voit, dans le cadre de la RGDP, la libre circulation des données détermine l'extra-territorialité du droit européen et, dans le cas contraire, limite cette libre-circulation au marché européen. Elle restreint donc par là même le pouvoir de marché des entre-

53 En Europe en 2017, 78 % des entreprises déclarent stocker et analyser les données générées par leurs activités en interne (Bourreau, 2017).

prises étrangères si celles-ci n'appliquent pas la RGDP, y compris sur le sol américain[54]. La proposition de règlement « vie privée et communications électroniques » (ou E-privacy en anglais) devrait étendre les principes appliqués dans le cadre de la RGDP à toutes les communications électroniques, y compris les services de communications par contournement tels que WhatsApp, Skype ou Messenger (Commission européenne, 2017b). Le règlement sur la libre circulation des données non personnelles d'application à partir de mai 2021 limite les restrictions à la libre circulation des données non personnelles aux seuls cas où la sécurité publique des États membres est engagée (Règlement (UE) 2018/1807). Il est complété par le règlement sur la cybersécurité d'application à partir de juin 2021 qui harmonise les normes et exigences de cybersécurité auxquelles les biens et les services numériques doivent répondre pour obtenir un certificat de conformité « cybersécurité » sur le marché européen (Règlement (UE) 2019/881). Enfin en novembre 2020, une nouvelle initiative de la Commission sur la « Gouvernance européenne des données » vise à faciliter le partage et la mise en commun consentis de données publiques et privées en clarifiant les conditions d'un tel partage, qu'il s'agisse de partages altruistes, rémunérés ou soumis à des accords contractuels. Il s'agit ici de faciliter la collecte de données par les acteurs européens à partir du moment où, comme on l'a vu, ces données revêtent une valeur marchande mais aussi une valeur non marchande et scientifique. Dans le même temps, il s'agit de clarifier le cadre réglementaire autorisant l'accès, l'utilisation et le réemploi des données numériques qui, jusqu'ici, était caractérisé par une situation de non-droit et/ou d'incertitude juridique de facto favorable aux grandes plateformes numériques non européennes. La proposition envisage la mise en place d'institutions ou d'agents d'intermédiation, qui garantisse la neutralité du processus et prévienne d'éventuels abus (Commission européenne, 2020c).

Beaucoup présentent cet arsenal législatif et l'émergence de cette cinquième liberté sur le marché unique comme la volonté pour l'Union européenne d'affirmer son attachement aux valeurs fondamentales inscrites dans la charte européenne des droits fondamentaux intégrée depuis 2009 au traité de Lisbonne. Dans les discours comme dans les documents abordant la question de la gouvernance numérique, le rappel aux « valeurs fondamentales » européennes, à la nécessité d'établir une gouvernance numérique « centrée sur l'humain et basée sur la confiance » est constant. Rien ne permet de douter que le bien-être du consommateur soit au cœur du processus d'intégration du marché numérique européen mais il s'agit ici de rappeler que le consommateur européen n'est pas uniquement le consommateur final mais aussi et surtout le consommateur industriel de composants et services numériques. À ce titre, les entreprises des secteurs manufacturiers (automobile, télécommunications, machines-outils, électronique, etc.) mais aussi les industries bancaire et de la santé, toutes considérées comme stratégiques pour la compétitivité européenne, ont pesé et continuent de mobiliser leurs États membres et les institutions européennes pour assurer l'émergence d'un cadre légal approprié. En l'absence de leaders européens du numérique, les champions nationaux européens doivent réaliser leur transformation digitale en partenariat avec des entreprises le plus souvent américaines et/ou chinoises, et doivent dans le cadre de ces partenariats, assurer la préservation de leurs intérêts stratégiques, de leur profitabilité et de leur indépendance. En quelque sorte, la proactivité de la Commission européenne en la matière témoigne moins de la puissance législative de Bruxelles que des fragilités de l'économie européenne. La libre circulation des données numériques en Europe n'est pas qu'une question de liberté mais également une question de protectionnisme face à la domination de multinationales numériques étrangères sur le marché européen.

54 Par exemple, les États-Unis, dans leur législation, restreignent uniquement la collecte des données personnelles lorsque celles-ci sont d'ordre médicale et financière ainsi que la collecte des données relatives aux enfants de moins de treize ans à moins d'obtenir le consentement des parents (Timbie, 2018). On le voit, le droit américain est beaucoup moins contraignant pour les plateformes numériques. Il est à signaler que l'État de Californie a adopté en 2018 un cadre légal proche de la RGDP avec la mise en place du CCPA – California Consumer Privacy Act.

BIBLIOGRAPHIE

BACHE, Ian, GEORGE, Stephen & BULMER, Simon : Politics in the European Union, 3rd edition, Oxford University Press, 2011.

BALDWIN, Richard & WYPLOSZ, Charles : The economics of European integration, 3rd edition, McGraw-Hill Education, 2009.

BAUER, Matthias, FERRACANE, Martina F., LEE-MAKIYAMA, Hosuk & VAN DER MAREL, Erik : "Unleashing International Data Flows in the EU : an economic Assessment of data localisation measures in the EU Member States", ECIPE, N° 03/2016.

BEYER, Antoine & CHABALIER, Delphine : La réforme ferroviaire en Europe, in Savy Michel (Ed), questions clés pour le transport en Europe, La Documentation française, 2009.

BINNS, Reuben, LYNGS, Ulrik, VAN KLEEK, Max, ZHAO, Jun, LIBERT, Timothy & SHADBOLT, Nigel : Third Party Tracking in the Mobile Ecosystem, October 2018.

BJERKEM, Johan & HARBOUR, Malcom : Making the single market work : launching a 2022 master plan for Europe, Discussion paper, 29 August 2019.

BJERKEM, Johan & HARBOUR, Malcom : Europe as a global standard-setter : the strategic importance of European standardisation, Discussion paper, EPC, 5 October 2020.

BLANCHET, Max : « Industry 4.0 Nouvelle donne industrielle, nouveau modèle économique », in Outre-Terre, « L'avenir économique du monde N° 1 », pp 62-85, 2016.

BOQUET, Éric : Rapport d'information fait au nom de la Commission des affaires européennes sur les normes européennes en matière de détachement des travailleurs, Sénat, N° 527, Paris, 2013.

BOURREAU, Marc, DE STREEL, Alexandre & GRAEF, Inge : Big data and competition policy : market power, personalised pricing and advertising, Centre on regulation in Europe, 2017.

BRECHEMIER, Didier : Le transport aérien en Europe avant et après le Covid, Roland Berger, 2 avril 2021.

BRUNSDEN, Jim : Brussels acts against all EU Members over Single Market failings, Financial Times, 6 June 2019.

CEPII : La lettre du CEPII N° 154, l'impact du marché unique sur le commerce européen, février 1997.

CEPII : La lettre du CEPII N° 252, Services directive : an economic analysis, janvier 2006.

CEPII : La lettre du CEPII N° 316, What benefits from completing the single market, 15 décembre, 2011a.

CEPII : La Lettre du CEPII N° 317, Industry or services : the European specialization Dilemma, 22 décembre 2011b.

CER : Longer trains, facts & expériences in Europe, 2020, 5th edition, http://www.cer.be/sites/default/files/publication/200921_Longer%20Trains_Facts%20and%20Experiences%20in%20Europe_5thEd.pdf, 2020

COMMISSION EUROPÉENNE : COM (2010) 245final/2, Une stratégie numérique pour l'Europe.

COMMISSION EUROPÉENNE : COM (2011a) 215, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil mettant en œuvre la coopération renforcée dans le domaine de la création d'une protection par brevet unitaire.

COMMISSION EUROPÉENNE : COM (2011b) 794, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au règlement en ligne des litiges de consommation.

COMMISSION EUROPÉENNE : COM (2011c) 635, Proposition de règlement du Parlement et du Conseil relatif à un droit commun européen de la vente.

COMMISSION EUROPÉENNE : COM (2011d) 206, L'acte pour le marché unique, douze leviers pour stimuler la croissance et renforcer la confiance.

COMMISSION EUROPÉENNE : COM (2012a) 261, Communication de la Commission sur la mise en œuvre de la directive « Services ».

COMMISSION EUROPÉENNE : COM (2012b) 474, Communication sur la mise en œuvre du service européen de télépéage.

COMMISSION EUROPÉENNE : evaluation of the Internal market legislation for industrial product, CECS, 13 janvier 2014a.

COMMISSION EUROPÉENNE : COM(2014b)222 final, report from the Commission to the European Parliament and the Council, on the state of the Union Road Transport Market.

COMMISSION EUROPÉENNE : SWD(2015a)202 final, A single market strategy for Europe – analysis and evidence,

COMMISSION EUROPÉENNE : Single Market integration and competitiveness in the EU and its Member-States, 2015b.

COMMISSION EUROPÉENNE : Le contrôle de l'application du droit de l'Union européenne, rapport annuel 2015, COM 52015c) 465 final.

COMMISSION EUROPÉENNE : COM(2016)821final, Directive établissant une procédure de notification des régimes d'autorisation et des exigences en matière de services.

COMMISSION EUROPÉENNE : SWD(2017a)208final, Résumé du bilan de qualité concernant la législation horizontale de l'UE en matière de commercialisation et de protection des consommateurs.

COMMISSION EUROPÉENNE : COM(2017b)10final, concernant le respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel dans les communications électroniques

COMMISSION EUROPÉENNE : COM(2020a)103 final, une stratégie axée sur les PMEs pour une Europe durable et numérique

COMMISSION EUROPÉENNE : COM (2020b)685 final, sur le réaménagement des voies réservées dans les transports afin d'assurer la continuité de l'activité économique pendant la résurgence de la pandémie de Covid-19.

COMMISSION EUROPÉENNE : COM(2020c)767final, sur la gouvernance européenne des données (acte sur la gouvernance des données).

COPENHAGEN ECONOMICS : The economic impact of a European digital single market, European Policy Center, March, 2010.

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE : Le ciel unique européen, un changement d'ordre culturel mais pas de véritable unification, Rapport spécial N° 18, 2017.

DAHLBERG, Erik, NAESS-SCHMIDT, Sigurd, VIRTANEN, Laura, SCOTT, Marcus, DI SALVO, Mattia, PELKMANS, Jacques, POZZA DALLA, Virginia & KUBOVICOBA, Katarina : Legal obstacles in Member States to Single market rules, European Union, November 2020.

DIRECTIVE (UE) 2019/790 sur le droit d'auteur et les droits voisins dans le marché unique numérique.

DUTCH-BROWN, Nestor, MARTENS, Bertin & MUELLER-LANGER, Frank : "The economics of ownership, access and trade in digital data", JTRC Technical reports, 2017.

EL-AGRAA, Ali : The European Union, 9th edition, Cambridge University Press, New York, 2011.

ERIXON, Fredrik & GEORGIEVA, Rositsa : What is wrong with the Single Market ?, Working paper N° 1/2016, ECIPE.

EUROPEAN COMMISSION : COM (2008a) 614, proposal for a directive on consumer rights.

EUROPEAN COMMISSION : MEMO(2008b)100, Package on internal market for goods.

EUROPEAN COMMISSION : COM(2010)695, Green paper on the future of VAT.

EUROPEAN COMMISSION (2011a) : European Competitiveness Report.

EUROPEAN COMMISSION : COM(2011b)311, a strategic vision for European standards : moving forward to enhance and accelerate the sustainable growth of the European economy by 2020.

EUROPEAN COMMISSION (2011c) : Memo/11/874, Questions and Answers : Value Added Tax (VAT).

EUROPEAN COMMISSION (2011d) : EU transport in figures, statistical pocketbook.

EUROPEAN COMMISSION (2013) : Internal market scoreboard 26.

EUROPEAN COMMISSION : "A digital market strategy for Europe", SWD(2015)100 final.

EUROPEAN COMMISSION : COM(2017a)566final, Towards a single EU VAT area – Time to act.

EUROPEAN COMMISSION (2017b), "Commission staff working document on the free flow of data and emerging issues on the European data economy", SWD(217)2 final.

EUROPEAN COMMISSION : COM(2018)772final, The single Market in a changing world, a unique asset in need of renewed political commitment.

EUROPEAN COMMISSION : SWD(2020a)54final, Business journey on the Single Market : practical obstacles and barriers.

EUROPEAN COMMISSION : COM(2020b)93final, Identifying and addressing barriers to the Single Market.

EUROPEAN COMMISSION : COM(2020c)94final, long term action plan for better implementation and enforcement of single market rules.

EUROPEAN COMMISSION : A new industrial strategy for Europe, COM (2020d)102 final.

FRIES-TERSCH, Elena, TUGRAN, Tugce, MARKOWSKA, Agnieszka & JONES, Matthew : 2018 annual report on intra-EU labour mobility final report, European Union, 2019

HEINRICH BOLL STIFTUNG : The European Union Mobility Atlas, European Union, Brussels, Belgium, 2021.

HUNTER, Jack : Named : major brands, breaking EU chemical safety law, European Environmental Bureau, 21 mai 2019.

KAPFF, Lionel & PELKMANS, Jacques : interconnector investment for a wellfunctioning internal market, Bruges European Economic Papers, N° 10, 2010.

KATSAROVA, Ivana : Le quatrième paquet ferroviaire, Library briefing, Parlement européen, 06 Mars 2013.

MASLAUSKAITE, Kristina : Posted workers in the EU : sate of play and regulatory evolution, Notre Europe Jacques Delors Institute, Policy paper 107, 2014.

MAZZUCATO, Mariana : "The entrepreneurial State : Debunking the public vs Private myth in Risk and innovation", London, Anthem, 2013.

MEHDI, Rostane : L'ordre juridique communautaire, in Ziller, Jacques, L'Union européenne, Édition Traité de Lisbonne, Les Notices, La documentation française, Paris, 2008.

MGI, McKinsey Global Institute : "Digital Europe : pushing the frontier, capturing the benefits", 2016.

MIKA, Alina : Home sweet home : The home bias in trade in the European Union, Working paper series N° 2046, European Central Bank, April 2017.

MIROUDOT, Sébastien & CADESTIN, Charles : Services in global value chains, from inputs to value-creating activities, OECD trade policy papers N° 197, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/465f0d8b-en, 2017.

MONTI, Mario : Une nouvelle stratégie pour le marché unique, rapport au Président de la Commission européenne José Manuel Barroso, 2010.

MUSTILLI, Federica & PELKMANS, Jacques : Securing EU growth from services, CEPS special report N° 67, October, 2012.

NOUVEAU, Patricia : European Union's digital governance versus United States' digital dominance, Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège, 2020/2, Larcier.

NOUVEAU, Patricia (à paraître) : Falling behind and in between the United States and China, can the European Union drive its digital transformation away from industrial path dependency ?, in LEUVEN GLOBAL GOVERNANCE SERIES (à paraître) "EU industrial policy in a multipolar world", Edward Elgar.

OECD : Études économiques de l'OCDE : Union européenne 2012, OECD Publishing.

OECD : OECD Economic surveys, European Union, June 2018.

PELKMANS, Jacques : European integration, Third edition, Pearson Education, 2006.

PELKMANS, Jacques : CEPS Policy Brief N° 234, The case for more single market, February 2011a.

PELKMANS, Jacques & RENDA, Andrea : CEPS Policy Brief N° 231, Single ecomms market ? No such thing, January 2011b.

PELKMANS, Jacques & CORREIA DE BRITO, Anabela : Enforcement in the single market, Centre for European Policy studies, Brussels, 2012a.

PELKMANS, Jacques : Mutual recognition : economic and regulatory logic in goods and services, Bruges European economic research papers, 2012b.

PELKMANS, Jacques : The Single Market remains the decisive power of the EU, CEPS, Brussels, Belgium, 18 October 2019.

PENARD, Thierry : L'accès au marché dans les industries de réseau : enjeux concurrentiels et réglementaires, Revue internationale de droit économique, N° 2/3, 293-312, 2002.

RÈGLEMENT (UE) 2016/679 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

RÈGLEMENT (UE) 2018/1807 établissant un cadre applicable au libre flux des données à caractère non personnel dans l'Union européenne.

RÈGLEMENT (UE) 2019/515 relatif à la reconnaissance mutuelle des biens commercialisés légalement dans un autre État membre, 19 Mars 2019.

RÈGLEMENT (UE) 2019/1020 sur la surveillance du marché et la conformité des produits, 20 juin 2019.

RÈGLEMENT (UE) 2019/881 relatif à l'ENISA et à la certification de cybersécurité des technologies de l'information et des communications.

RYAN, Johnny : A history of the Internet and the digital future, Reaktion books, 2010.

SAPIR, André, AGHION, Philippe, BERTOLA, Giuseppe, HELLWIG, Martin, PISANI-FERRY, Jean, ROSATI, Dariusz, VIÑALS, José & WALLACE, Helen : An agenda for a growing Europe, Oxford University Press, 2004.

SAVY, Michel Ed. : freight transport modes : competition, cooperation or areas of advantage, European Automobile Manufacturers Association, December, 2009a.

SAVY, Michel : questions clés pour le transport en Europe, La Documentation française, 2009b.

SPENCE, Timothy : La France mise à mal sur une proposition de fusion du système ferroviaire, Euractiv, 6 novembre 2012.

STRASKY, Jan : Priorities for completing the European Union's single Market, OECD Economics department working papers N° 1315, 2016.

SUNESEN, Rytter Eva & THELLE, Hvidt Martin : Making EU trade in services work for all, Copenhagen Economics, November 2018.

SABBATI, Giulo & DUMBRAVA, Costica : The impact of coronavirus on Schengen borders, EPRS, PE 649.347, April 2020.

SZCZEPANSKI, Marcin : Reform of services notification procedure, Briefing, EPRS, PE 608.657, 29 August 2017.

TAMMA, Paola & COKELAERE, Hanne : Schengen Proves hard to reboot after system meltdown, Politico, 15 May 2020.

TIMBIE, James : "Technological change and the workplace" in Beyond disruption : technology's challenges to governance, pp. 9-36, Hoover Press, 2018.

VAN WAEYENBERGE, Arnaud : La normalisation technique en Europe. L'empire (du droit) contre-attaque, Revue internationale du droit économique 2018/3, pp. 305 à 337, 2018.

WALLACE, Helen, POLLACK, Mark & YOUNG, Alasdair : Policymaking in the European Union, 6th edition, oxford University Press, 2010.

ZILLER, Jacques : L'Union européenne Édition Traité de Lisbonne, Les notices, la Documentation française, Paris, 2008.

CHAPITRE 8

LA POLITIQUE DE CONCURRENCE EUROPÉENNE ENTRE POLITIQUE DE LIBRE-ÉCHANGE ET POLITIQUE INDUSTRIELLE

8.1 Origine et développement européen de la politique de concurrence **309**

8.2 Les différents paradigmes théoriques **312**

8.3 Le dilemme entre politique de concurrence et politique industrielle **320**

8.4 Pouvoir juridique et champ d'application du droit européen de la concurrence **328**

8.5 Les trois piliers de la politique de la concurrence **331**

8.6 La politique de concurrence : un instrument clé de la stratégie numérique européenne **346**

La politique de la concurrence européenne est une politique historiquement fondatrice de la construction européenne. Mise en place dès 1951 dans le cadre de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, elle a été développée comme un instrument de support à l'intégration du marché européen. Le Traité de Rome (TEC article 3, paragraphe 1) inscrit au nombre des responsabilités de la Communauté européenne « *l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché commun* ».

Le processus d'intégration européen vise à abolir les barrières à la libre circulation des biens, des services et des facteurs de production pour créer les conditions d'une plus grande concurrence entre entreprises et permettre l'émergence de champions européens. La politique de la concurrence a dans ce cadre un double objectif :

– Elle vise d'abord à préserver les conditions de libre-échange et de libre concurrence réalisées avec le marché commun puis unique. Il s'agit pour la Commission européenne de contrôler que producteurs de marchandises, fournisseurs de services, distributeurs, investisseurs et autorités nationales ne réintroduisent pas des entraves commerciales par le biais de pratiques et comportements anticoncurrentiels.
– Elle a également le but plus paradoxal de contrebalancer l'efficacité du marché intérieur à créer des champions européens qui, par leur taille et leur développement à l'échelle européenne, pourraient acquérir une position commerciale sur le marché leur donnant le pouvoir de fausser la concurrence. Si l'intégration européenne vise à agrandir le marché et permettre aux entreprises les plus performantes de gagner des parts de marché, de réaliser des économies d'échelle et des gains de productivité, elle peut donc aussi mener certaines entreprises à acquérir un pouvoir de marché (« *market power* ») ou une position dominante (« dominant position ») capable d'entraver le bon fonctionnement du marché unique et des quatre libertés[1].

Avec l'instrument de la politique de la concurrence, la Commission européenne s'érige donc en gendarme de toutes les pratiques restreignant la concurrence entrepreneuriale sur le marché intérieur. On peut distinguer trois grands axes au sein de la politique de la concurrence européenne :

1. Le contrôle des pratiques anticoncurrentielles des entreprises – ces pratiques sont classées dans deux grandes catégories : (1) les accords ou pratiques concertées entre entreprises, ayant pour objet ou pour effet de restreindre la concurrence sur le marché européen (on parle également d'ententes ou de cartels) ; et (2) les pratiques abusives d'entreprises détenant une position dominante sur le marché ;
2. Le contrôle des aides publiques : il s'agit ici pour les autorités européennes d'interdire les aides d'État qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ;
3. Et le contrôle des fusions ou concentrations d'entreprises, de manière à empêcher l'émergence d'entreprises qui, par leur puissance économique, seraient en mesure d'entraver une concurrence effective sur le marché européen, ou du moins sur une partie substantielle de celui-ci.

Pour mieux comprendre en quoi consiste la politique de la concurrence à l'échelle européenne, le présent chapitre présente tout d'abord les origines historiques de cette politique et son développement dans le cadre du processus d'intégration européen, puis il s'attache dans un second temps à développer les différents arguments théoriques justifiant ou critiquant la concurrence comme vecteur d'efficacité économique. À ce titre, un troisième point porte un éclairage sur les enjeux de politique industrielle qu'a soulevés dès ses origines la politique de concurrence européenne. Une quatrième partie est consacrée au cadre juridique général tandis qu'une cinquième détaille les trois grands axes mentionnés ci-dessus. Une sixième partie, enfin, évoque de manière plus spécifique les enjeux de concurrence découlant de la transformation numérique de l'économie européenne.

1 Une définition technique de ces deux termes se trouve dans l'encadré 8.2.

8.1 ORIGINE ET DÉVELOPPEMENT EUROPÉEN DE LA POLITIQUE DE CONCURRENCE

La politique et le droit de la concurrence voient le jour aux États-Unis à partir des années 1890. À cette période, le processus d'intégration du marché américain, entamé au milieu du XIXe siècle, donne lieu à l'émergence de très grandes entreprises. L'élimination des entraves commerciales et techniques sur le marché américain permet aux entreprises américaines de grandir en taille et de gagner des économies d'échelle substantielles qui amènent à l'élimination des entreprises moins performantes et à une plus grande concentration dans l'industrie manufacturière.

La fin du XIXe siècle est également marquée aux États-Unis par une récession économique qui se traduit par une crise financière en 1893. Ce ralentissement de l'économie américaine provoque une guerre des prix et une baisse des marges bénéficiaires, que certaines entreprises américaines, parce qu'elles sont peu nombreuses dans leur secteur d'activité, tentent de contrer en mettant en place des formes de cartellisation. On parle alors de l'apparition de « trusts ». Le trust est un montage financier, proposé par Samuel Dodd, alors conseiller de John Rockefeller. Il désigne littéralement le transfert des titres détenus par les actionnaires de plusieurs entreprises à un petit nombre d'hommes de confiance (trustees). Les trustees, réunis en un « Board of Trustees », participent à la coordination des politiques des différentes entreprises, la coordination incluant bien évidemment la coordination des prix proposés sur le marché. C'est John Rockefeller qui constitua le premier trust avec la Standard Oil de l'État de l'Ohio en 1882, par lequel les actionnaires de 42 sociétés confièrent leurs actions à 9 trustees contrôlant l'ensemble de ces sociétés (Nouailhat, 1982 : 305-306). Le banquier John Pierpont Morgan a également œuvré à l'émergence de grands trusts dans les secteurs de l'acier, des transports ferroviaire et maritime ainsi que dans les télécommunications avec AT&T. Ces transferts croisés de participations entre entreprises permettent la domination du secteur manufacturier par quelques entreprises gigantesques qui font obstacle à l'entrée et la survie de plus petites entreprises sur le marché. Parmi les trusts les plus célèbres à cette époque, on trouve la Standard Oil of New Jersey, les entreprises métallurgiques Andrew Carnegie et US Steel, la compagnie General Electric et le cigarettier British American Tobacco. Mais on retrouve la constitution de trusts dans des secteurs aussi divers que le raffinage de sucre, la fonderie du plomb, les explosifs, les gâteaux secs, l'huile de coton, etc. (Nouailhat, 1982 : 305-306).

Cette situation a deux conséquences majeures : elle crée d'une part un grand mécontentement chez les petits entrepreneurs manufacturiers, les petits exploitants agricoles ainsi que les commerçants dont beaucoup font faillite et qui se trouvent dépendants de ces grands groupes pour l'accès aux matières premières et à l'énergie, pour le transport et/ou pour la distribution de leur propre production. Elle génère également de l'inquiétude de la part de l'électorat américain qui voit le gouvernement et le congrès américains placés sous l'influence grandissante de ces grands groupes, qu'il surnomme les barons voleurs (« *robber barons* »). Ces réactions de plus en plus hostiles à l'égard de ces grands groupes obligent le Congrès américain à réagir et à promulguer des lois limitant le pouvoir de marché de ces trusts, lois dites « *antitrust* » aussi connues sous le nom de Sherman Act promulguées en 1890, qui constituent le point de départ historique du développement d'une politique de la concurrence basée sur un droit de la concurrence. L'objectif premier du Sherman Act est de centraliser au niveau fédéral le cadre juridique réglementant les relations entre entreprises. Des règles existent déjà dans certains États, elles sont disparates, reflétant la concurrence à laquelle se livrent les différents États américains pour attirer les investissements des géantes américaines. Ces rivalités entre États permettent le développement d'un cadre très permissif pour les trusts américains. Le Sherman Act se veut donc l'instauration d'un cadre législatif harmonisé sur l'ensemble des États-Unis. Le texte de loi en lui-même est très court rassemblant huit articles dont les deux premiers sont les plus emblématiques :

– « Tout contrat, toute association sous forme de trust ou autre ou toute entente en vue de restreindre les échanges ou le commerce entre les différents États de l'Union ou avec les pays étrangers sont déclarés illégaux » (art. 1).

– « Toute personne qui monopolise, tente de monopoliser ou participe à une association ou à une entente avec une ou plusieurs personnes, en vue de monopoliser une partie des échanges ou du commerce entre les différents États de l'Union, ou avec les pays étrangers, est considérée comme coupable d'un délit » (art. 2).

La nouvelle législation américaine, on le voit, est particulièrement focalisée sur les pratiques collusives (ententes entre entreprises visant à limiter la concurrence) qui sont l'un des aspects marquants des trusts américains du début du siècle. Cependant, le Sherman Act ne propose aucune réglementation quant au niveau de concentration autorisé dans un secteur manufacturier, qui est l'autre grande caractéristique de la montée en puissance des grandes entreprises américaines de l'époque. Certes à la suite du Sherman Act, on force en 1911 le démantèlement de la standard Oil of New Jersey et de la Consolidated Tobacco Company. Mais en réalité, ces injonctions restent exceptionnelles et les décisions judiciaires se basant sur le Sherman Act montrent que le monopole sectoriel n'est pas considéré comme un délit. C'est plutôt le fait d'abuser d'une position monopolistique qui est illégale, une nuance qui, on le verra par la suite, a de l'importance pour mieux définir les objectifs stratégiques de la politique de la concurrence aujourd'hui. Cette nuance a déjà des effets remarquables sur la structure du marché américain au début du XXe siècle. Le Sherman Act interdit les ententes entre entreprises. Les grandes entreprises américaines, à partir de 1890, abandonnent donc la pratique du trust pour celle de la fusion pure et simple, qui, elle, n'est pas de jure restreinte, mais poursuit les mêmes objectifs en situation de crise économique : la stabilisation des prix. Les grandes entreprises américaines absorbent leurs concurrentes plus fragiles, éliminent les surcapacités de production et maintiennent ainsi leurs prix en dépit de la chute de la demande. De 1895 à 1904, au moins 2,274 entreprises manufacturières fusionnent, laissant émerger 157 corporations, qui, pour la plupart, dominent leur secteur d'activité (Lamoreaux, 1985 ; Wu, 2018). En 1904, 40 % du capital investi dans les industries manufacturières proviennent des 300 plus grandes firmes américaines. Dans les secteurs les plus marqués par les fusions, certaines entreprises possèdent une part de marché supérieure à 70 %, ce qui rapproche ces firmes d'une situation monopolistique (Defraigne, 2004). L'inefficacité du Sherman Act et le choix assumé du laissez-faire par les présidences précédentes (William McKinley et Théodore Roosevelt) amènent en 1912 le candidat à la présidence Woodrow Wilson, conseillé par l'avocat d'affaires et théoricien Louis Brandeis, à défendre une politique de la concurrence plus interventionniste visant à démanteler les grands monopoles américains. L'élection de W. Wilson en 1913 donne lieu à la promulgation en 1914 du Clayton Act, qui, en complément du Sherman Act, interdit les fusions et acquisitions lorsque celles-ci s'avèrent donner naissance à un monopole et/ou restreindre structurellement la concurrence sur le marché. La même année est créée la Commission fédérale du Commerce (Federal Trade Commission – FTC) en charge avec le Département américain de la Justice (Department of Justice – DoJ) de faire appliquer les règles de la concurrence américaine, et ce jusqu'à aujourd'hui. Dans le cadre du Sherman Act comme du Clayton Act, une entente sur les prix ou une structure de marché oligopolistique n'est pas systématiquement sanctionnée. Toute la question est de définir s'il y a et en quoi il y a restriction à la concurrence : cette problématique donne lieu sur le long terme à des interprétations divergentes de ce que doit être la politique de concurrence et dès lors à des applications différentiées de l'antitrust américain (voir encadré 8.1).

En Europe, il faut attendre la fin de la Seconde Guerre mondiale pour voir émerger une politique de la concurrence. Lorsqu'en 1890, les États-Unis prohibent les ententes et les cartels au profit d'une plus grande concentration industrielle, beaucoup de firmes britanniques, françaises et allemandes développent et consolident leurs stratégies de cartellisation devant la crise qui touche aussi le vieux continent. Non seulement le recours aux cartels n'est pas remis en question, mais en Allemagne, il est mis au service des exportations. Les cartels allemands, qui sont au départ de simples ententes sur les prix sur le marché domestique, développent des collaborations pour exporter davantage et ainsi gérer leurs surcapacités de production sans recourir à une guerre des prix sur le marché intérieur allemand : les cartels s'entendent par exemple pour mener des politiques de dumping en pratiquant sur les marchés étrangers des prix inférieurs à ceux du marché allemand. Ils développent également des collaborations entre cartels de différents secteurs et branches : les industries de matières

premières accordent des prix inférieurs à leurs clients allemands, en leur proposant par exemple des rabais lorsqu'elles incorporent leurs marchandises dans les produits finaux destinés à l'exportation. En Allemagne, « les mécanismes adoptés lors de l'édification de ces cartels ont clairement créé un relatif esprit de corps au sein de la bourgeoisie nationale qui voit dans la captation des marchés un moyen de résoudre le problème de surcapacité consécutif à la crise des années 1870 » (Defraigne, 2004 : 84-85). Le cartel allemand n'est plus uniquement un outil défensif, mais devient un outil d'expansion sur les marchés internationaux. Dans ce cadre, des pays comme la France et la Grande-Bretagne deviennent de plus en plus protectionnistes et se replient sur leurs empires coloniaux dont l'Allemagne ne bénéficie pas. La montée du protectionnisme en Europe, l'importance dans ce contexte des débouchés coloniaux et la concurrence accrue entre champions français, britanniques et allemands pour l'accès aux parts de marché européennes vont conduire à la Première et à la Seconde Guerre mondiale. Dans ce contexte d'économie de guerre, le cartel continue à être la stratégie privilégiée des entreprises européennes.

Le régime nazi s'appuie même sur ces cartels pour remilitariser l'Allemagne et réorganiser l'économie civile en économie de guerre : il les place sous sa tutelle et leur confie des objectifs économiques d'État ; à partir de juillet 1933, la loi sur la mise en place de cartels obligatoires (« Gesetz zur Errichtung von zwangskartllen ») oblige toutes les entreprises allemandes à appartenir à un cartel, et les mettre par ce biais sous contrôle gouvernemental. De 400 cartels en 1900 (OCDE, 2004), on passe à 4 000 cartels en 1933 (Kuhn, 1997). En 1937, Herman Göring, alors ministre du plan quadriennal de préparation à la guerre, prend la tête de la filière allemande du fer et l'acier et fonde le cartel « Reichswerke Hermann Göring » qui englobe progressivement l'ensemble des entreprises du secteur dans les territoires annexés par l'armée allemande pendant la guerre. Pour le régime nazi, la cartellisation de l'économie allemande et leur mise sous contrôle gouvernemental permettaient d'obtenir un accès privilégié aux matières premières, de restructurer l'industrie et de réorganiser les surcapacités de production dans un contexte de remilitarisation. Du point de vue des entreprises allemandes, elles se soumettent à cette politique de cartellisation forcée et de mise sous tutelle gouvernementale, espérant mettre fin aux surcapacités productives et profiter des perspectives de débouchés offertes par les investissements militaires et la politique d'expansion territoriale prônée par le gouvernement nazi. Les premières véritables lois de décartellisation interviennent à la défaite allemande et l'occupation de l'Allemagne par les alliés. Elles sont mises en place dans les zones d'occupation américaine et britannique et visent essentiellement à démanteler l'appareil économique de guerre nazi et à réduire la taille des entreprises allemandes concurrentes des entreprises européennes et américaines. Les prémisses du droit européen de la concurrence apparaissent donc dans l'Allemagne vaincue et sont directement issues du droit américain. Toutefois, l'émergence du projet d'intégration européen supporté par l'administration américaine devant la menace communiste et la montée de la guerre froide déplacent le développement d'un droit de la concurrence sur le continent européen de l'Allemagne de l'Ouest vers les premières institutions européennes. Ce transfert en change également les objectifs. En effet, la mise en place de lois anticartels dans l'Allemagne vaincue visait clairement à affaiblir les entreprises allemandes. L'instauration de règles de concurrence dans le fonctionnement de la CECA répond à d'autres objectifs : il ne s'agit plus d'affaiblir les champions allemands ; il s'agit plutôt de « stabiliser l'économie allemande de l'après-guerre et de l'intégrer dans l'Europe tout en empêchant les entreprises allemandes de dominer les marchés » (Wise, 2007 : 11). Comme le chapitre 3 l'a montré, du point de vue du gouvernement américain, il faut empêcher le démantèlement économique et la marginalisation politique de l'Allemagne de l'Ouest qui pourraient pousser le pays dans la sphère d'influence communiste, il faut au contraire l'intégrer au sein de l'Europe occidentale tout en donnant des garanties à la France et au Royaume-Uni qu'une telle intégration ne mènera pas à la résurgence de la domination économique allemande, en particulier dans les secteurs du charbon et de l'acier où la production allemande est indispensable à la reconstruction européenne. Pour assurer la libre circulation du charbon et de l'acier dans la CECA à des prix les plus bas possible, le traité de 1951 prohibe l'ensemble des pratiques d'entreprise et d'État anticoncurrentielles, telles que les cartels ou autres ententes, les abus de position dominante ou subventions publiques discriminatoires. L'ensemble de ces règles

est repris dans le Traité de Rome qui inscrit donc la politique de la concurrence dans le fonctionnement du marché commun.

Les principes fondamentaux qui régissent aujourd'hui la politique de la concurrence européenne sont donc en place dès 1958, à l'exception du contrôle par la Commission européenne des fusions et acquisitions d'entreprises, qui viendra s'ajouter en 1989. Si le cadre juridique est, en grande partie, posé au lancement du marché commun, il ne sera réellement appliqué qu'à partir des années 80. Les premières décennies du marché commun, le chapitre 4 l'a souligné, sont marquées par la réticence des États membres à construire un marché sans entraves : la politique des champions nationaux menée par les différents gouvernements de la communauté économique européenne implique le maintien de pratiques discriminatoires, comme les aides d'État, contraires au droit de la concurrence alors en vigueur. Le droit de la concurrence est donc régulièrement bafoué et la Commission n'a pas à l'époque de pouvoirs suffisants pour faire réellement appliquer les règles de la concurrence. C'est d'ailleurs parce que la stratégie des champions nationaux est progressivement abandonnée à la fin des années 70 et que la réalisation d'un véritable marché intégré devient un objectif clairement assumé (avec l'Acte unique européen de 1986) qu'il s'avère impératif de renforcer la politique européenne de concurrence et une application rigoureuse du droit en la matière (Dinan, 2005). Il convient même de compléter le cadre juridique avec un contrôle des concentrations sectorielles. L'absence de réglementation sur les concentrations d'entreprise jusqu'alors s'explique aisément au vu de la structure et du fonctionnement du marché commun. Le marché européen souffre alors de la petitesse et de la multiplicité des unités de production qui, de ce fait, ne bénéficient pas d'économies d'échelles suffisantes. Il faut donc augmenter la taille des entreprises et les distorsions de concurrence liées à de trop grandes concentrations sectorielles ne sont donc pas à l'ordre du jour. D'autre part, la stratégie des champions nationaux implique une plus grande concentration sectorielle au sein de chaque marché national pour laquelle les États membres ne souhaitent pas être contrôlés. Enfin, il n'y a pas de réelle liberté des mouvements de capitaux dans le marché commun, limitant la possibilité de fusions transfrontalières (Pelkmans, 2004). Il faudra attendre l'acte unique européen de 1985 et la mise en place des quatre libertés pour que le contrôle des concentrations soit inclus dans le droit européen de la concurrence.

D'autres réformes interviennent par la suite, mais aucune ne modifie les grandes lignes directrices de la politique de la concurrence telles qu'elles se sont développées depuis la fin de la seconde guerre mondiale en Europe.

8.2 LES DIFFÉRENTS PARADIGMES THÉORIQUES

La théorie économique n'a pas une analyse univoque du principe de concurrence et de son impact sur le fonctionnement de l'économie. Le débat se porte d'abord sur la pertinence de l'idée de concurrence comme axiome organisateur des interactions économiques, et, si telle est l'hypothèse retenue, le débat porte ensuite sur le degré de concurrence nécessaire pour obtenir la meilleure allocation possible des ressources économiques.

8.2.1 *Courants libéraux et courants marxistes*

La scission idéologique fondamentale se situe d'abord entre les courants libéraux et les courants marxistes : les premiers posent le marché (et donc la concurrence) comme le meilleur garant d'une répartition optimale des ressources économiques ; les seconds réfutent cette affirmation et prônent la planification étatique comme l'organisation économique de la société la plus efficace et la plus juste. Pour les premiers donc, la concurrence assure l'optimisation du « bien-être » (« *welfare* ») par l'utilisation efficiente de ressources économiques disponibles en quantités limitées. « Si le capital nécessaire pour le commerce des biens de consommation d'une ville est divisé entre deux épiciers différents, leur concurrence les amènera à vendre, chacun moins cher que s'il avait été réuni dans le marché d'un seul, et s'il avait été divisé entre vingt, leur concurrence en serait d'autant

plus forte et la probabilité qu'ils s'entendent d'autant plus faible » (A. Smith, 1776). Plus concrètement, « La concurrence est associée à un niveau accru de consommation et de production, ce qui élimine une cause de sous-utilisation des facteurs de production et permet d'atteindre un niveau plus élevé de produit intérieur brut » (Huveneers, 2008a : 109). Pour les courants marxistes, la politique de la concurrence est un faux problème. L'analyse marxiste reconnait le caractère restreignant du monopole pour le développement des forces productives, mais constate une tendance historique à la concentration industrielle à travers les crises économiques et l'impérialisme, les multinationales capitalistes renforçant progressivement leur emprise sur l'économie mondiale (Mandel, 1973a). Selon cette optique, l'État capitaliste développe des politiques économiques qui défendent globalement les capitalistes pour renforcer leur capacité à extraire de la plus-value sur les travailleurs. Certains groupes de capitalistes peuvent contrôler l'appareil d'État au détriment d'autres en imposant des politiques qui favorisent les transferts de plus-value de certains secteurs ouverts à la concurrence vers les secteurs en situation de monopole ou d'oligopole (notamment le secteur financier ou les secteurs intensifs en capital) (Mandel, 1973b). Une politique de la concurrence tente d'influencer ces transferts de plus-value, mais ne peut corriger les deux faiblesses principales du capitalisme mises en avant par le courant marxiste : la nécessité du phénomène de l'exploitation et le caractère chaotique de la croissance capitaliste basée sur la seule quête du profit qui engendre nécessairement des crises de surproduction aux effets dévastateurs. Elle ne constitue donc pas un objectif important en termes de développement économique.

Mettre en place une politique de la concurrence présuppose donc, il faut le rappeler, un choix idéologique où les modes de production et de consommation privilégiés sont basés sur le libre-échange et la libre concurrence entre entreprises. « L'action des États membres de la communauté (est) conduite conformément au respect du principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre […] » (Art.4 TEC).

8.2.2 *Les théories de la concurrence*

Pour les théories qui placent le marché et la concurrence comme principes organisateurs de l'économie, le débat se déplace alors vers le degré de concurrence nécessaire à la plus grande efficacité économique.

La concurrence oblige théoriquement les entreprises à produire le plus efficacement possible pour survivre dans un processus de sélection qui ne garde que les mieux adaptés (*survival of the fittest*). Les mieux adaptés ou encore les plus viables sont ceux qui sont capables de répondre aux préférences des consommateurs à des prix raisonnables (des prix proches des coûts de production). L'intérêt du consommateur se trouve alors satisfait. En quelque sorte, la recherche de l'efficacité productive dans un cadre concurrentiel mène à l'efficacité allocative. Cependant si la viabilité de l'entreprise est conditionnée à la baisse de ses coûts de production et/ou à la satisfaction du consommateur, certains économistes posent la question du profit nécessaire à réaliser pour assurer à l'entreprise sa viabilité. Par exemple, les entreprises en concurrence sont incitées à innover (en créant de nouveaux produits ou en développant des manières plus efficaces de produire). Mais génèrent-elles nécessairement les profits suffisants pour le faire dans un cadre totalement concurrentiel ? Sont-elles motivées à le faire dans un cadre non protégé où leurs rivaux peuvent rapidement s'approprier leur innovation et dès lors une partie de leur retour sur investissement ? Trop de concurrence n'entrave-t-elle pas l'efficacité productive de l'entreprise et/ou des gains d'efficacité futurs ? Cette question du degré de concurrence appropriée pour conjuguer efficacité productive et efficacité allocative transparaît dans différentes théories économiques influençant les politiques de concurrence menées aujourd'hui par les États et, dans notre cas, l'Union européenne.

A. Les théories de la concurrence pure et parfaite

Les théories classiques défendent le principe d'une concurrence pure et parfaite comme déterminant une allocation optimale des ressources économiques, aussi bien du point de vue du consommateur que du point de vue du producteur.

Cinq conditions doivent être réunies pour avoir une concurrence pure et parfaite. Elles ont été formulées par F. Knight en 1921[2] :

1. L'atomicité des agents économiques présents sur le marché : ceci signifie que la structure du marché est constituée d'une multitude d'offreurs et de demandeurs, tous de taille réduite, de manière à garantir qu'aucun producteur ni aucun consommateur, de par une position dominante sur le marché, ne puissent fixer le prix (« *price-maker* ») ou influencer le prix et que tous soient preneurs de prix (« *price-taker* ») ;
2. La liberté d'entrée sur le marché : consommateurs et surtout producteurs sont parfaitement libres d'entrer sur le marché et ne rencontrent aucun obstacle dissuasif ou discriminatoire. Il n'y a donc ni barrières financières (droits de douane), ni barrières quantitatives (quotas), techniques, ou juridiques (l'existence de brevets par exemple), ni même d'entente entre firmes ;
3. Les produits proposés sont homogènes : les produits qui correspondent à un besoin spécifique sont considérés comme identiques et interchangeables. Sur un marché pur et parfait, il n'y a donc pas de la part des consommateurs de sensibilité à la marque ou à la publicité ;
4. L'information sur les conditions du marché est parfaitement disponible aux producteurs et consommateurs : il existe une parfaite transparence sur les prix pratiqués, sur les transactions effectuées, sur la localisation des points de vente, et ce en temps réel ;
5. La mobilité des facteurs de production : les travailleurs et le capital circulent sans entrave entre les différents marchés et sont donc à la disposition des agents économiques lorsqu'ils en ont besoin.

Ces cinq conditions apparaissent d'emblée comme purement théoriques, et elles le sont. Il n'existe pas dans le monde réel de marchés répondant à des conditions de concurrence pure et parfaite. Pour autant, la concurrence pure et parfaite peut être considérée dans le cadre d'une politique de concurrence, comme un objectif idéal vers lequel on doit tendre pour atteindre l'allocation des ressources la plus optimale possible.

B. Les théories de la concurrence imparfaite

D'autres théories font reposer leur analyse sur l'existence et la dynamique d'une concurrence imparfaite. Deux conditions de la concurrence pure et parfaite sont dans ce cadre remis en question : d'une part, l'atomicité de la structure du marché et d'autre part, l'homogénéité des produits proposés sur le marché. Les théories économiques de concurrence imparfaite soulignent deux facteurs importants que les théories de la concurrence pure et parfaite n'arrivent pas à intégrer et qui doivent être prises en compte pour déterminer le meilleur fonctionnement du marché : d'une part l'existence de coûts fixes importants dans certains secteurs industriels et d'autre part la différenciation du produit pratiquée dans certains secteurs et à laquelle les consommateurs sont sensibles.

Les coûts fixes constituent la part des coûts de production qui ne varient pas, quelles que soient les quantités produites, contrairement aux coûts variables. Les coûts fixes existent donc dès la première unité produite : la location d'un bâtiment, les infrastructures et les machines nécessaires à la production, les frais d'administration et de gestion, la recherche & développement, la publicité, etc. Ces coûts peuvent être substantiels, dans certains secteurs tels que les secteurs à forte intensité de capital, de connaissances ou de dépenses en marketing. Pour ce type d'industries, leur survie dans un cadre concurrentiel est conditionnée à la réalisation d'économies d'échelle et à l'atteinte d'une taille minimale optimale : il est déterminant de répartir les coûts fixes supportés par l'entreprise sur un nombre suffisant d'unités produites pour faire baisser le prix de vente, augmenter les débouchés et rentabiliser les investissements réalisés. La recherche d'économies d'échelle peut devenir incompatible avec un marché atomistique. Une situation de concurrence peut paradoxalement mener à

2 Knight Franck (1921), Risk, Uncertainty and Profit, Boston MA : Hart, Schaffner & Marx, 1921.

une situation de monopole ou d'oligopole. Le cas a été développé, dans le chapitre précédent avec les industries de réseau : l'investissement requis pour le développement des infrastructures de réseau nécessite que le producteur capte l'ensemble des consommateurs, le mettant en situation de monopole naturel. De la même manière, parce que certains secteurs de production requièrent d'importantes économies d'échelle et que la taille du marché est limitée, seules quelques entreprises, un oligopole, seront susceptibles de survivre en situation de concurrence. Souvent présentées comme des défaillances de marché (« *market failure* »), celles-ci montrent que l'efficacité productive (la recherche d'économies d'échelle) ne mène pas nécessairement à l'efficacité allocative. La concentration des parts du marché entre un petit nombre de firmes peut placer ces dernières en situation de *price makers*.

La recherche d'économies d'échelle peut également amener l'entreprise à différencier son produit : la différenciation peut se faire sur la qualité du produit, ou, à qualité égale, sur les caractéristiques du produit ou encore sur l'image du produit que le travail de marketing tend à rendre unique. Par la différenciation réelle ou factice, le producteur cherche à être seul à proposer son produit sur le marché, à monopoliser un marché de « niche » au sein duquel elle peut augmenter les quantités produites et gagner des économies d'échelle. Cette position monopolistique revêt un caractère provisoire, les caractéristiques uniques du produit pouvant être à court ou moyen terme copiées ou même améliorées par un concurrent. On parle de concurrence monopolistique[3] : la concurrence ne se fait pas sur le prix de produits interchangeables, mais sur les caractéristiques « non interchangeables » du produit pour lesquelles les producteurs en monopole temporaire fixent le prix. La concurrence monopolistique remet en cause la condition d'homogénéité nécessaire à une concurrence pure et parfaite. Pour autant, la concurrence monopolistique se développe au nom de la recherche d'économies d'échelle et donc d'efficacité productive, et elle peut être porteuse d'innovations au nom de la différenciation du produit.

Les théories de la concurrence imparfaite mettent en évidence deux dilemmes majeurs dans le cadre de la mise en place d'une politique de concurrence :

D'une part, la recherche d'efficacité productive dans un cadre concurrentiel peut transformer une structure de marché atomistique en une structure de marché concentrée entre les mains d'un petit nombre d'acteurs, susceptibles dès lors de fixer le prix au détriment du consommateur et donc de la meilleure efficacité allocative.

D'autre part, une pratique d'entreprise anticoncurrentielle telle que la recherche d'une position de monopole et de faiseur de prix par la différenciation du produit peut néanmoins amener à des innovations technologiques qui peuvent être bénéfiques à une meilleure allocation des ressources. Comment dès lors intégrer ces contradictions dans la législation et l'application d'un droit de la concurrence ?

C. La théorie des marchés contestables

La théorie des marchés contestables tente de résoudre les contradictions mises en évidence par les théoriciens de la concurrence imparfaite en proposant une vision plus fonctionnelle et plus réaliste du marché (Baumol, 1982). On ne parle plus ici de marché concurrentiel, mais de marché contestable. Un marché contestable ne doit pas répondre à des exigences d'atomicité et d'homogénéité incompatibles avec la recherche constatée d'économies d'échelles par les entreprises. En revanche, il doit garantir une libre entrée et une libre sortie sur le marché. « Un marché contestable peut être défini comme celui sur lequel l'entrée et la sortie sont libres et peuvent s'effectuer sans supporter aucun coût » (Yvars, 1997). Baumol, l'économiste à la base de cette théorie du marché contestable, affirme qu'une bonne allocation des ressources dans l'économie ne dépend pas néces-

3 La théorie de la concurrence monopolistique a été pour la première fois proposée par E.H. Chamberlin (1933) « Theory of monopolistic competition », Harvard University Press, 1933 et Joan Robinson (1933), Economics of imperfect competition, Palgrave Macmillan, Seconde édition, 1969. Elle a été reprise et développée par Avinash K. Dixit & Joseph Stiglitz (1977), « Monopolistic competition and optimum product diversity, American Economic Review », vol. 67, N° 3, pp. 297-308. Elle a été également utilisée par E. Helpman et P. Krugman (1985) dans l'analyse du commerce international, « Market structure and foreign trade », Cambridge MA : MIT Press, 1985.

sairement de la concurrence effective sur le marché, mais plutôt de la concurrence potentielle, c'est-à-dire de la menace d'une concurrence possible. Par le biais de ce présupposé, une entreprise peut détenir un pouvoir de marché (du fait de la nécessité pour lui de gagner des économies d'échelles), elle continuera à afficher des prix raisonnables (proches de ses coûts de production) de peur qu'un concurrent vienne se positionner sur son marché avec des prix plus attractifs. Selon la théorie des marchés contestables, le producteur monopoleur peut imposer des prix élevés, non pas parce qu'il est en situation de monopole, mais parce qu'il ne craint pas qu'un concurrent puisse entrer sur le marché et « contester » sa position de monopoleur. L'important, pour assurer la contestabilité du marché, est donc de faire en sorte qu'il n'y ait pas de barrières à l'entrée d'un nouveau concurrent pour que le monopoleur continue à se comporter comme s'il était en situation de concurrence effective. « La menace de concurrence a les mêmes effets que la concurrence effective » (Sloman, 2006). Une condition indispensable à la réalisation d'un marché contestable est donc la libre entrée sur le marché. Pour ce faire, l'entrée sur le marché doit pouvoir se faire rapidement et sans coût. Au principe de libre entrée, les théoriciens du marché contestable ajoutent la condition de libre sortie. En effet, pour qu'une entreprise puisse se sentir libre d'entrer, il faut également qu'en cas d'échec, elle ne craigne pas des frais de sortie qui la fragilisent par la suite. Concrètement, ceci veut dire qu'aucune réglementation ne freine ni n'entrave l'accès du marché à toute firme nationale et étrangère. Les frais engagés pour entrer sur le marché (frais d'études, investissements, publicité) sont faibles ou largement récupérables en cas d'échec de l'entreprise sur le marché (revente ou réaffectation possible des équipements et des études techniques) (Yvars, 1997). La garantie de la libre entrée et de la libre sortie constitue la « menace concurrentielle » ou la « concurrence potentielle » nécessaire à assurer qu'une entreprise détenant un pouvoir de marché continue à se comporter correctement envers ses clients.

Aujourd'hui, la Commission européenne s'appuie dans une large mesure sur la théorie des marchés contestables. Elle utilise d'abord le terme de concurrence praticable (« *workable competition* »). Il s'agit pour elle de ne pas fixer une structure de marché prédéterminée (par exemple une structure atomistique à l'instar de la théorie de la concurrence pure et parfaite), mais de pouvoir identifier le niveau de concentration acceptable en fonction de facteurs tels que la structure des coûts (fixes/variables), la différenciation des produits, l'existence de barrières à l'entrée, etc. La notion d'abus de position dominante utilisée dans le droit européen de la concurrence est également révélatrice du positionnement de la Commission européenne en faveur d'une vision de marché « contestable ». À nouveau, la Commission européenne ne contrôle pas si oui ou non une entreprise est en position dominante sur le marché, mais si elle abuse d'une telle position. La Commission européenne n'intervient pas tant qu'une entreprise dominant le marché se comporte comme si elle était sous la menace de la concurrence.

D. La théorie schumpétérienne du monopole et de l'innovation

Joseph Schumpeter enfin, tout en soutenant la pertinence de la concurrence comme principe organisateur des interactions économiques, critique une vision trop rigoriste (pure et parfaite) sur le dynamisme innovant des firmes (Schumpeter, 1943). En situation de concurrence pure et parfaite et plus particulièrement d'atomicité du marché, les entreprises n'ont pas la taille suffisante et donc les profits suffisants pour investir dans un produit ou processus innovateur. De plus, l'entrepreneur s'engageant dans une stratégie d'innovation doit recevoir des garanties que l'investissement réalisé et les risques encourus seront couverts par l'exploitation commerciale future de son innovation. Or, sur un marché de concurrence pure et parfaite, une fois l'innovation lancée sur le marché, l'entrepreneur n'est pas protégé contre l'arrivée de concurrents et contre l'utilisation généralisée de son innovation par la concurrence. La concurrence pure et parfaite détermine donc un écart entre les dépenses engagées par l'entrepreneur au départ et les profits espérés à l'arrivée. Cet écart est dissuasif et, dès lors, porte préjudice au progrès technologique, à une croissance économique future et donc à une meilleure allocation des ressources dans le futur. Pour Schumpeter, l'entrepreneur sera d'autant plus incité à innover qu'il bénéficiera d'un monopole d'exploitation de son innovation pendant une période déterminée qui lui permettra de rentabiliser son investissement de départ. Donc dans la théorie schumpétérienne, la structure de marché favorable à

l'innovation est le monopole, car il est le seul moyen de fournir les incitations nécessaires à la Recherche & Développement. Une barrière à l'entrée du marché comme un brevet ou un droit de propriété intellectuelle peut institutionnaliser la rente de monopole, mais celle-ci aura une durée provisoire, car, à terme, une autre innovation sera proposée par une autre entreprise et mettra fin à la rente. Chez Schumpeter, le processus concurrentiel est relancé par la menace que constituent les innovations potentielles en provenance des concurrents.

Traduite en politique de la concurrence, la théorie schumpétérienne va plus loin que la théorie des marchés contestables puisqu'elle accepte à titre temporaire des barrières à l'entrée du marché et les comportements anticoncurrentiels qui en découlent au nom de l'innovation et des gains technologiques futurs. Même la menace concurrentielle est considérée par Schumpeter comme contre-productive à la recherche d'innovations. Les théories de la concurrence imparfaite et des marchés contestables prennent en compte la nécessité de certaines concentrations industrielles. La théorie schumpétérienne, elle, admet, à titre provisoire, les ententes et les abus de position dominante, pour financer le « bien-être futur ». La théorie schumpétérienne signifie « qu'un degré plus élevé de concentration industrielle, par fusions et acquisitions, améliore les conditions de réalisation de progrès techniques ». Dès lors même si une opération de concentration réduit le bien-être des acheteurs contemporains, dont le pouvoir d'achat est réduit par la hausse du prix des produits en cause, les générations futures d'acheteurs devraient à l'avenir bénéficier de produits offrant un meilleur rapport qualité-prix (Huveneers, 2008a). C'est une vision dynamique du principe économique de concurrence puisque l'efficacité allocative immédiate de la concurrence pure et parfaite et des marchés contestables peut être sacrifiée au nom de l'efficacité productive et de l'efficacité allocative futures.

ENCADRÉ 8.1
La politique de concurrence américaine : le balancier paradigmatique

Comme cela a été montré, les États-Unis ont été pionniers dans la mise en place d'une politique de la concurrence sur leur marché national. Dans un contexte de guerre froide où l'Europe se trouve partagée entre deux puissances idéologiques antagonistes, ils ont œuvré à l'extension de leur modèle en Europe occidentale et la mise en place d'un droit de la concurrence au niveau européen.

Pour autant, une analyse de long terme des politiques de la concurrence de part et d'autre de l'Atlantique montre que les paradigmes théoriques prévalant dans les deux zones économiques n'ont pas toujours été alignés, allant parfois jusqu'à des analyses contradictoires quant au caractère anticoncurrentiel d'une pratique d'entreprise et/ou d'une structure de marché. Les moments de divergence comme de convergence ne captent pas uniquement l'attention des spécialistes du droit de la concurrence. Étant donné les relations d'interdépendance commerciale et d'investissement entre les États-Unis et l'Union européenne, ils soulèvent également le débat dans les milieux économiques et politiques. Certains d'entre eux sont évoqués dans la suite de ce chapitre. C'est pourquoi il semble intéressant d'évoquer ici rapidement les choix théoriques prévalant dans la politique de concurrence américaine ainsi que leur évolution de manière à mieux comprendre les interactions que ces choix ont pu avoir et ont toujours sur la mise en œuvre et l'application de la politique de concurrence sur le marché européen.

Les spécialistes de la politique de concurrence américaine distinguent en général trois périodes clés. La promulgation du Sherman Act, comme cela a été préalablement montré, entame paradoxalement une période de laissez-faire qui dure jusqu'au début des années 30. Elle est suivie d'une période plus interventionniste et rigoriste qui perdure jusqu'au début des années 70 influencée par les juristes et économistes dits de l'école de Harvard (dont faisait partie Louis Brandeis, le conseiller de Woodrow Wilson, évoqué précédemment). Les années 70 marquent la mise en place aux États-Unis de mesures de dérégulation économique à laquelle n'échappe pas l'Antitrust américain avec le succès croissant des théories libérales et non interventionnistes de l'école de Chicago.

Si le Sherman Act est considéré comme le socle fondateur du droit de la concurrence actuel, il a été montré plus haut que sa mise en application n'empêche pas la consolidation des grands groupes américains qui, pour échapper à la sanction du Sherman Act, substitue à la constitution de Trusts alors devenue pénalement répréhensible, une stratégie de fusion et acquisition de grande ampleur. On l'a vu, rien n'est mis en place jusqu'à la Première Guerre mondiale pour contrer la concentration industrielle à l'œuvre pendant cette période. Le Sherman Act apparaît davantage à cette époque comme un instrument d'apaisement à l'intention des petits entrepreneurs victimes de la politique de soutien de l'administration américaine à ses champions nationaux.

Le durcissement de la contestation parmi les petits entrepreneurs, les fermiers et les commerçants obligent finalement l'administration américaine à favoriser une application plus stricte du droit de la concurrence. Louis Brandeis susmentionné, mais aussi et surtout Edward Chamberlain et Joan Robinson, en tant que piliers de l'école de Harvard et précurseurs de la pensée sur la concurrence imparfaite, défendent une vision plus structuraliste du droit de concurrence (Chamberlain, 1933 ; Robinson, 1933), une vision qui gagne en influence dans au sein des institutions américaines à partir des années 1910. Le structuralisme en matière de concurrence signifie que la structure du marché est considérée comme un déterminant central du comportement et de la performance des entreprises et dès lors un indicateur central dans l'application du droit de la concurrence : les imperfections du marché tendent à la concentration industrielle qui, elle-même, génère des pratiques anticoncurrentielles et des barrières à l'entrée du marché pour les nouveaux concurrents, freinant à la fois la recherche de gains de productivité et l'innovation. Elles contribuent également à faire pression à la baisse sur les salaires puisque le nombre d'employeurs a tendance à se réduire. Empêcher une trop grande concentration du marché est dès lors une nécessité pour le bien-être à la fois du consommateur, des employés et de l'ensemble des producteurs.

Les années 70 marquent l'ascension des courants libéraux en économie comme en droit de la concurrence. La crise économique et la montée d'un chômage structurel accentuent la pression sur les acquis sociaux de la période keynésienne. La chute du système de Brettonwoods permet une accélération des mouvements de capitaux, entraînant à la fois l'augmentation des investissements directs étrangers à la recherche de gains d'efficacité vers des marchés à bas coûts et l'augmentation des flux financiers vers les paradis fiscaux pour échapper à l'impôt (voir chapitre 5). La période est également marquée par la montée de la concurrence japonaise et de certaines économies émergentes d'Asie du Sud-Est. Ces circonstances permettent aux arguments en faveur de la dérégulation et du désengagement de l'État des affaires économiques de gagner en influence au sein de l'administration américaine. De la même manière que les courants monétaristes de l'école de Chicago gagnent l'adhésion d'un nombre croissant de décideurs politiques, les partisans d'une politique de la concurrence moins interventionniste s'imposent progressivement au sein des deux institutions en charge d'appliquer les règles de la concurrence américaine : le département de la Justice et la Commission fédérale du Commerce. Portée par Robert Bork, juriste, avocat et procureur général, l'école de Chicago prend le contrepied de l'école de Harvard et défend que la politique de concurrence américaine, telle qu'elle est appliquée, empêche les gains d'efficacité nécessaires à la performance des entreprises en termes de coûts et d'innovations technologiques. L'école de Chicago est partisane de la théorie des marchés contestables et défend également une vision schumpétérienne de l'innovation. Non seulement la dynamique d'innovation a besoin du monopole, mais l'apparition de technologies de rupture sur le marché est un meilleur garant de la concurrence que l'intervention de l'État. Dès lors, elle prône que l'entreprise soit autorisée à grandir en taille tant que le consommateur n'est pas directement pénalisé par une montée injustifiée des prix au consommateur. L'entreprise, même en situation monopolistique ou oligopolistique, n'abusera pas de son pouvoir de marché, sous la menace perpétuelle que de nouvelles technologies fassent irruption sur le marché. Dans cette optique, la structure du marché en tant que telle n'est plus considérée comme un indicateur central du caractère concurrentiel ou non concurrentiel du marché, l'analyse de l'évolution des prix à court terme le remplace et est considérée comme le seul indicateur pertinent pour statuer sur un cas de concentration. Si dès lors la concentration industrielle n'a pas d'effet négatif sur les prix, nul n'est besoin d'intervenir, le bien-être du consommateur est préservé (« consumer welfare approach »). Il est clair que les décisions prises en matière de concurrence à partir des années 80 révèlent une plus grande tolérance aux situations oligopolistiques (Kwoka, 2015).

L'approche de la concurrence développée par l'école de Chicago et adoptée par les autorités américaines reste aujourd'hui le paradigme dominant aux États-Unis. Elle fait néanmoins l'objet de contestations de plus en plus vives, en particulier par un petit groupe de juristes et d'académiques se réclamant d'un courant dit « néo-brandésien » (en référence à Louis Brandéis) et/ou « néo-structuraliste » en référence à l'école de Harvard. Apparu dans les années 2010, ce courant s'appuie sur deux phénomènes concomitants à l'origine de publications et de débats contradictoires de plus en plus médiatisés. Il y a d'une part le constat que certains secteurs sont à la fois marqués par une extrême concentration et par une montée des prix à la consommation (voir encadré 8.9) (Lynn, 2010 ; Philippon, 2019). Il y a d'autre part le développement des technologies numériques qui sont, comme d'autres secteurs plus traditionnels, sujets à de très fortes concentrations, mais qui tendent également à devenir des technologies à usage général (« general purpose technologies ») impliquant des effets cross-sectoriels sur la concurrence (voir section 8.6) (Lynn, 2010 ; Khan, 2017 ; Wu, 2019). Les arguments avancés par les partisans du mouvement, mettent particulièrement en valeur l'inadéquation d'une approche par les prix face au secteur du numérique dont un certain nombre de services sont gratuits (comme l'usage des réseaux sociaux ou du moteur de recherche Google), mais permettent la monopolisation de vastes quantités de données qui peuvent être monnayées, exploitées et rentabilisées au détriment de la concurrence. Le mouvement néo-brandésien a des partisans parmi un certain nombre de personnalités politiques, en particulier dans le camp démocrate. Elisabeth Warren, juriste, membre du Parti démocrate et sénatrice se déclare ouvertement en faveur du mouvement néo-brandésien en 2016, une position qu'elle défendra également en tant que candidate aux primaires démocrates pour l'élection présidentielle et principale adversaire de Joe Biden : « today, in America, competition is dying. Consolidation and concentration are on the rise in sector after sector. Concentration threatens our markets, threatens our economy, and threatens our democracy" (Warren, 2016). D'autre part, le sous-comité en charge des questions de concurrence à la Chambre des représentants publie en octobre 2020 un rapport de près de 500 pages déclarant entre autres :

> "*Over the past decade, the digital economy has become highly concentrated and prone to monopolization. Several markets investigated by the Subcommittee – such as social networking, general online search, and online advertising – are dominated by just one or two firms. The companies investigated by the Subcommittee – Amazon, Apple, Facebook, and Google – have captured control over key channels of distribution and have come to function as gatekeepers. Just a decade into the future, 30% of the world's gross economic output may lie with these firms, and just a handful of others" (…)*
>
> *"As a charter of economic liberty, the antitrust laws are the backbone of open and fair markets. When confronted by powerful monopolies over the past century – be it the railroad tycoons and oil barons or Ma Bell and Microsoft – Congress has acted to ensure that no dominant firm captures and holds undue control over our economy or our democracy. We face similar challenges today. Congress – not the courts, agencies, or private companies – enacted the antitrust laws, and Congress must lead the path forward to modernize them for the economy of today, as well as tomorrow. Our laws must be updated to ensure that our economy remains vibrant and open in the digital age" (…).*
>
> *"Congress must also ensure that the antitrust agencies aggressively and fairly enforce the law. Over the course of the investigation, the Subcommittee uncovered evidence that the antitrust agencies failed, at key occasions, to stop monopolists from rolling up their competitors and failed to protect the American people from abuses of monopoly power. Forceful agency action is critical. Lastly, Congress must revive its tradition of robust oversight over the antitrust laws and increased market concentration in our economy"* (House of Representatives 2020).

Il est à noter que la minorité républicaine siégeant dans ledit sous-comité n'a pas signé le rapport, marquant ainsi son désaccord avec les conclusions considérées les plus radicales du rapport. Les membres du parti républicain les plus hostiles au mouvement l'ont d'ailleurs péjorativement surnommé le mouvement Hipster (Hipster movement) ou en français le « mouvement branché ». Toujours est-il que Joe Biden, démocrate et nouvellement élu à la Maison-Blanche, se devait de donner suite à sa base électorale, nommant deux leaders de ce mouvement à des postes de pouvoir : Lina Khan, auteure en 2017 d'une publication académique qui fait grand

bruit – « Le paradoxe antitrust d'Amazon », a été nommée à la tête de la Commission Fédérale du Commerce en 2021 (Khan, 2017). Tim Wu, auteur de nombreuses publications dont « The curse of bigness, Antitrust in the new gilded age » et également connu pour avoir travaillé sur la neutralité du réseau Internet, a été nommé conseiller spécial de la Maison-Blanche dans le cadre du Conseil économique National (Wu, 2019 ; voir section 8.6).

Pendant l'été 2021, l'Administration Biden a également publié un nouvel ordre exécutif appelant à prendre les mesures nécessaires pour mettre fin aux situations de monopoles existant actuellement sur le marché américain. "*The President's Executive Order establishes a whole-of-government approach to push back on decades of decline in competition. The Order not only calls on the traditional antitrust agencies – the DOJ and the FTC – to enforce existing laws vigorously and to consider updating their merger guidelines, it also directs all agencies and departments to use their detailed knowledge and expertise to ensure that their work clearly supports competition in the markets they regulate – including paying close attention to labor markets (…) The Order therefore directs or encourages roughly a dozen agencies to engage in more than 70 specific actions that will remove barriers to entry and encourage more competition*" (Boushey & Knudsen, 2021).

Il est trop tôt pour dire si l'attention que rencontre le mouvement néo-brandésien et les récentes actions du gouvernement américain peuvent déterminer un changement structurel de paradigme pour l'Antitrust américain. Comme il a été montré, les deux premières décennies du Sherman Act n'ont pas radicalement modifié ni les tendances à la concentration du marché américain ni les pratiques anticoncurrentielles qui en découlaient. Deux actions en justice lancées fin 2020 contre Facebook pour abus de position dominante, l'une par la Commission fédérale au commerce et l'autre par 46 États fédérés, ont, en tout cas, toutes deux, été déboutées, les juges en charge des deux affaires considérant les preuves apportées au dossier comme insuffisantes.

8.3 LE DILEMME ENTRE POLITIQUE DE CONCURRENCE ET POLITIQUE INDUSTRIELLE

Les différentes visions théoriques de la concurrence, comme principe organisateur de l'économie, suggèrent que la concurrence appliquée au sens strict peut être porteuse d'effets non optimaux, en particulier pour le développement de l'entreprise. Dans ce cadre, la prise en compte d'objectifs industriels dans les décisions prises par la Commission au nom du droit de la concurrence européenne est l'objet de nombreux débats, qui sont en rapport direct avec les débats évoqués dans le point précédent sur la prise en compte des économies d'échelle et des conditions propices à l'innovation. En cela, la Commission européenne insiste sur le fait que la concurrence, dans la politique de concurrence européenne, n'est pas un but en soi (TCE art. 3,1 g). « La concurrence n'est donc pas une fin en soi ni le moyen exclusif, et le maintien de la concurrence ne se justifie que tant que les objectifs généraux du Traité sont mieux atteints par le processus concurrentiel que par d'autres formes de contrôle comme la réglementation, ou par la coopération entre agents économiques privés ou publics, surtout si la concurrence ou l'intensification de la concurrence a des effets pervers » (Huveneers, 2008a : 112). En ce sens, certains se demandent si la politique industrielle fait partie des objectifs de la Commission européenne.

8.3.1 *Les interactions entre politique de concurrence et politique industrielle*

Nous ne traitons ici que des liens entre politique de concurrence et politique industrielle. Pour une vision plus complète de la politique industrielle européenne, il faut se référer au chapitre suivant.

De manière très schématique d'abord, la politique industrielle désigne l'intervention des pouvoirs publics dans le développement des entreprises d'une économie donnée. L'importance de la politique industrielle dépend donc du niveau d'intervention étatique. De ce fait, comme pour la politique de la concurrence, il y a des définitions plus ou moins étroites en fonction des différentes théories économiques sur le niveau acceptable d'intervention de l'État. Christian Huveneers rassemble brièvement les différents objectifs attribués à la politique industrielle, du plus restrictif au plus extensif : la politique industrielle vise à (1) « *fournir aux entreprises un cadre adéquat, en matière d'infrastructures, de normes et de marchés publics et si nécessaire faire face aux défaillances de marché […]* » ; la politique industrielle peut être perçue plus largement (2) « *comme l'ensemble des mesures destinées à créer des conditions optimales pour l'ajustement structurel* » ; plus radicalement (3), *« la politique industrielle peut être conçue comme un contrepoids au marché » ; « le contenu de la politique industrielle peut donc varier fortement en fonction du degré de confiance qu'ont les pouvoirs publics dans les vertus de l'économie de marché et en fonction des conditions économiques » (Huveneers, 2008a).* On pourrait donc ajouter la vision marxiste qui, en prônant l'étatisation de l'économie, fait de l'État le moteur exclusif du développement industriel.

Les autorités publiques, par la politique industrielle, se portent donc en soutien de ses industries et des entreprises qui les composent, un soutien qui peut être plus ou moins appuyé en fonction des définitions précitées. Il y a donc un lien intime entre politique industrielle et politique de concurrence, en ce sens où le degré de concurrence imposé par la législation conditionne la manière dont les entreprises peuvent se développer, les stratégies qu'elles sont autorisées à utiliser, et les aides de l'État dont elles peuvent disposer. Les arbitrages auxquels procède la Commission européenne au nom de la politique de concurrence sont considérés comme plus ou moins favorables à une politique industrielle européenne.

8.3.2 *Les arbitrages européens et leurs détracteurs*

Comme l'introduction l'a déjà souligné, la politique de la concurrence vient en soutien de la réalisation du marché unique européen. Et l'achèvement du marché unique constitue un objectif de politique industrielle en soi. Le marché unique, comme le souligne le premier chapitre, vise à casser les entraves existantes entre marchés nationaux pour permettre la sélection des entreprises les plus performantes et l'émergence de champions européens, capables de rivaliser avec leurs concurrents américains et asiatiques. Pour cela, il faut d'abord mettre fin aux stratégies des champions nationaux, basées sur des pratiques anticoncurrentielles telles que les aides d'État. Si l'on considère qu'une stratégie de champion national est un objectif de politique industrielle nationale, la politique de concurrence permet, en quelque sorte, la transition entre une politique industrielle nationale et une politique industrielle européenne basée sur le marché unique. Pourtant certains critiquent la Commission européenne pour appliquer un droit de la concurrence trop rigoriste et empêcher la formation d'eurochampions. Certaines décisions négatives de la Commission concernant la fusion d'entreprises ont été considérées comme préjudiciables à une politique industrielle européenne. La Commission a, par exemple, empêché la fusion des fabricants de poids lourds Scania et Volvo Trucks en 1999. Elle s'est également opposée en 2004 à la fusion des deux fournisseurs d'énergie Gas de Portugal et Electricidade de Portugal. En général, la Commission justifie une telle décision, considérant que la taille atteinte par l'entité fusionnée constituera une barrière à l'entrée de nouveaux concurrents. Ses détracteurs répondent que c'est la taille nécessaire à une plus grande compétitivité internationale (Huveneers, 2008a). Le débat est le même lorsque la Commission fait obstacle à certaines aides d'État. De nombreuses critiques mettent en avant les subventions publiques dont bénéficient certaines multinationales non européennes concurrentes et les distorsions de concurrence que cela induit à l'échelle internationale au nom du maintien d'une concurrence effective au sein du marché unique.

Pour équilibrer efficacité allocative et productive, la Commission fait un raisonnement en termes de coûts/bénéfices lorsqu'il s'agit d'évaluer les effets d'une entente, d'une fusion ou d'une aide d'État. Les coûts mesurés sont bien évidemment liés aux effets anticoncurrentiels des pratiques évaluées par la Commission

européenne : il s'agit d'estimer la nature et l'ampleur des obstacles érigés à l'encontre des entreprises concurrentes ou de toute concurrence potentielle future ; il s'agit également d'estimer l'atteinte portée au bien-être du consommateur en ce qui concerne les prix pratiqués et le choix du produit/service. L'analyse des bénéfices se porte essentiellement sur les gains d'efficacité (« *efficiency defense* ») apportés par un accord entre entreprises, une concentration sectorielle ou une subvention publique. Si la Commission juge les gains d'efficacité apportés par de telles pratiques supérieurs aux préjudices portés à la concurrence, alors elles feront l'objet d'une autorisation de la part des autorités communautaires ou bien même bénéficieront d'une dérogation au droit de concurrence européenne, à condition bien sûr qu'une partie équitable du gain obtenu soit répercuté au bénéfice des consommateurs (soit la règle du « pass on »). Le nombre d'exemptions aux règles de la concurrence européennes est l'illustration de la position coûts/bénéfices du droit européen. Les exemptions peuvent être délivrées à titre individuel en fonction de l'analyse faite par la Commission du cas qui lui est soumis. Mais le droit européen comprend également un nombre considérable d'exemptions par catégorie (« *block exemption* » en anglais) qui exclut ipso facto des catégories de situations (ententes, concentrations, et aides) pour lesquelles les gains d'efficacité sont considérés supérieurs aux coûts et sont dès lors autorisés sans soumission préalable à la Commission. La prise en compte des gains d'efficacité productive est devenue, à partir de 1999 et surtout depuis 2004, de plus en plus prégnante dans les lignes directrices (« *guidelines* ») prônées par la Commission en matière de politique de la concurrence (Idot, 2008). Pourtant, un certain nombre d'industriels et décideurs publics continuent à considérer que les décisions de la Commission restent excessivement orientées par des considérations d'efficacité allocative au détriment de la compétitivité des entreprises. Ces critiques mettent en avant que, certes le droit communautaire intègre une analyse coûts/bénéfices donnant lieu à des exemptions, mais que le droit communautaire reste dominé par une réglementation de principe – fixant à l'avance et sans analyse coûts/bénéfices une liste de pratiques interdites (règles per se ou « *per se rules* » en anglais). La règle de raison (*rule-of-reason principe*) – c'est-à-dire une analyse au cas par cas – devrait, pour certains détracteurs de la politique de la concurrence européenne, s'appliquer à tous les cas de figure de manière à davantage prendre en compte les gains d'efficacité productive dans l'analyse des pratiques ou situations anticoncurrentielles.

Le débat est encore plus vif lorsqu'il s'agit de prendre en compte les gains d'efficacité dynamique. En effet, l'analyse schumpétérienne a montré qu'une situation de monopole pouvait créer les conditions potentiellement propices aux investissements de Recherche et Développement et à l'innovation. Ces gains d'efficacité sont considérés comme dynamiques, c'est-à-dire que leurs effets se manifestent dans le temps et ne sont donc pas immédiatement observables, contrairement à des gains d'efficacité statique. Ces derniers s'observent à un temps technologique donné et peuvent donc être instantanément mesurables. C'est le cas, par exemple, des économies d'échelles réalisées lors d'une fusion d'entreprises. Dans le cadre d'une analyse coûts/bénéfices, s'il est relativement aisé de prendre en compte les gains d'efficacité statiques, il devient beaucoup plus complexe de requérir des éléments tangibles mesurables et vérifiables pouvant certifier de gains futurs (OCDE, 2012). Or l'innovation est devenue, depuis le début des années 90, un objectif de plus en plus central de la politique industrielle des États, à commencer par les États-Unis (voir chapitre 1). En 1989, un rapport du MIT, sous la direction de M.C. Dertouzos, R.K. Lester et R.M. Solow, titré « *Made in America, Regaining the productive edge* » met en évidence le déclin relatif de la compétitivité de l'industrie américaine par rapport à l'Union européenne et au Japon depuis le début des années 70. Ils recensent les causes présumées de ce déclin et les mesures à prendre pour le contrer. Parmi celles-ci, le rapport met en évidence le caractère décourageant du droit de la concurrence américain pour le partage d'information et la recherche coopérative entre concurrents et souligne la nécessité de prendre en compte les gains d'efficacité dynamique issus de pratiques anticoncurrentielles telles que les ententes ou même certains abus de position dominante. La fin des années 80 marque un tournant aux États-Unis en matière de droit de la concurrence qui assouplit grandement les règles[4] sur les ententes et leur donne une orientation beaucoup plus schumpétérienne (encadré 8.1). Dorénavant, les accords de coopération

4 Sont promulgués aux États-Unis le NRCA – National Cooperative Research Act en 1984 et le NCRPA – National Cooperative research and production Act en 1993.

entre entreprises en matière de Recherche & Développement ne sont plus considérés comme illégaux en soi, mais traités au cas par cas selon la fameuse règle de la raison citée plus haut. Sous certaines conditions, ces accords de recherche peuvent même se poursuivre au niveau d'une production commune. De la même manière, les États-Unis ont introduit la prise en compte des gains d'efficacité dynamiques dans leur analyse des effets anticoncurrentiels des fusions. Pour les mêmes raisons, les droits de propriété intellectuelle ont été substantiellement renforcés avec une forte extension du brevetage de manière à offrir aux entreprises innovantes une position monopolistique renforcée en droite ligne de la vision schumpétérienne de la concurrence. Du coup, certaines entreprises européennes ont critiqué les inadéquations entre les droits de la concurrence américain et communautaire, soulignant la plus grande latitude donnée aux entreprises américaines, mais également japonaises, et l'avantage compétitif qu'une telle marge de manœuvre induit au niveau international (Encaoua & Guesnerie, 2006). Le débat ne fait que s'exacerber lors du lancement de la stratégie de Lisbonne en 2000. Il est en effet difficile de revendiquer l'idée d'une économie européenne de la connaissance[5] (« *knowledge-based economy* ») et la nécessité pour les États membres de stimuler les investissements en capital humain et en R&D sans intégrer ces objectifs dans les lignes directrices de la politique de concurrence. Dès lors, la position américaine ne pouvait qu'être suivie par la Commission européenne qui publie, en 2004, de nouvelles lignes directrices renforçant la prise en compte des impacts économiques des opérations soumises à son contrôle (« *Effect-based approach* »), notamment sur le plan de l'innovation (Wise, 2007). Ce changement de cap a été renforcé la même année par la décision de nommer un économiste en chef à la Direction Générale de la Concurrence, rattaché directement au Commissaire européen. Les études montrent que la réforme de 2004 marque une claire convergence entre l'Union et les États-Unis concernant l'analyse des cas d'abus de position dominante et de concentration (Bergman et all, 2018, voir également encadré 8.1).

La politique de concurrence européenne se heurte enfin aux politiques industrielles nationales. La défense par les États membres de leurs champions nationaux aux dépens du fonctionnement du marché unique tend non seulement à perdurer, mais à resurgir depuis le début de la crise économique en 2007 (Huveneers, 2008b). Elle s'illustre par l'opposition de certains gouvernements à la prise de contrôle étranger d'une entreprise nationale considérée comme stratégique, alors même que l'acquisition est jugée recevable et non contraire au droit de la concurrence européen par la Commission. Dans ce cadre, la Commission européenne doit faire valoir, parfois sans succès, la prévalence de la politique de la concurrence européenne sur le nationalisme économique des États membres, et ce au nom de la défense du marché unique et de la liberté de circulation des capitaux. L'exemple de l'offre publique d'achat d'E.ON sur Endesa[6] est exemplaire du bras de fer qui peut avoir lieu entre autorités communautaires et nationales. Le gouvernement espagnol s'est opposé de manière répétée à la prise de contrôle d'Endesa par E.ON, d'abord sur un plan institutionnel en publiant un décret royal bloquant l'offre d'E.ON (déclaré illégal par la Commission européenne) puis sur un plan industriel en organisant officieusement des contre-offres et des contre alliances à l'encontre d'E.ON. Cette dernière a finalement retiré son offre en avril 2007 après 18 mois de bataille infructueuse. L'opposition du gouvernement français au rachat d'Alstom par Siemens[7] en 2004, ou encore l'instauration par le gouvernement italien d'un droit de regard étatique sur l'éventuelle prise de contrôle de champions nationaux stratégiques répondent de la même logique (voir encadré 7.1). Ce qui est en jeu ici, c'est l'objectif industriel premier de la politique de concurrence européenne : construire un marché unique favorisant l'émergence de champions européens. La résistance des États membres à laisser un fleuron national se faire absorber peut aussi éclairer certaines critiques faites à la commission, quant à l'insuffisante prise en compte des gains d'efficacité productive dans ses décisions. Pour la Commission, le risque est probablement d'autoriser des pratiques anticoncurrentielles qui ne soutiennent pas le développement industriel de champions européens, mais au contraire maintiennent des champions nationaux moins compétitifs soutenus par leurs États.

5 Voir également chapitres : « le marché unique » et « la politique industrielle européenne ».
6 E.ON et Endesa sont deux compagnies d'électricité, respectivement allemande et espagnole.
7 Alsthom et Siemens sont deux constructeurs de trains, respectivement français et allemand.

ENCADRÉ 8.2
Le cadre méthodologique de la concurrence

Le pouvoir de marché (*market power*) et la position dominante (*market dominance*) d'une entreprise :

On considère qu'une entreprise détient un pouvoir de marché lorsqu'elle a la capacité d'élever son prix de vente et de l'écarter de ses coûts de production et donc d'augmenter son *mark-up*. On dit de cette firme qu'elle est faiseuse de prix (« *Price-maker* ») et non pas preneuse de prix (« *price-taker* »). Ceci veut dire qu'elle ne doit ni tenir compte de ses concurrents ni du consommateur pour déterminer le prix de vente de son produit.

La notion de position dominante est plus large que le pouvoir de marché sur les prix. On considère qu'une entreprise détient une position dominante lorsque sa puissance économique lui permet de faire obstacle à l'existence d'une concurrence effective[8]. Ceci signifie qu'une entreprise dominante détient nécessairement un pouvoir de marché, mais une entreprise ayant un pouvoir de marché n'est pas nécessairement en position dominante. Il est, par exemple, possible à plusieurs entreprises sur le marché de s'associer dans le cadre d'une entente sur les prix, sans qu'aucune n'ait pour autant une position dominante sur le marché. On l'a compris, la position dominante est liée, dans un premier temps, à la taille de l'entreprise : l'idée généralement acceptée est que pour une entreprise, posséder une part de marché supérieure à 70 %, et plus, constitue la manifestation claire d'une position dominante, à l'opposé une part de marché inférieure à 40 % rend très difficile toute position dominante (Altomonte, 2005). La position dominante ne dépend pas uniquement du nombre de parts de marché détenues par l'entreprise, mais aussi du nombre et de la dimension des autres entreprises ainsi que des conditions d'entrée dans le secteur pour les concurrents potentiels.

Pour calculer la part de marché détenue par une entreprise, il est nécessaire de définir le marché de référence sur lequel opère l'entreprise. On parle du marché pertinent (« *relevant market* »).

Le marché pertinent (« *relevant market* ») :

Pour estimer les parts de marché détenues par une entreprise productrice de bananes, il est nécessaire de définir le marché sur lequel la firme opère : est-ce le marché des bananes ou le marché des fruits frais ? Une question cruciale est donc de savoir quels produits on doit considérer comme faisant partie du marché de l'entreprise étudiée. Selon la Commission européenne, « le marché pertinent, en termes de produits, comprend tous les produits et/ou services considérés comme relativement interchangeables ou substituables par le consommateur, en raison de leurs caractéristiques, de leur prix et de leur usage habituel ».

Pour déterminer l'ensemble des produits présentant une forte substituabilité, les autorités de la concurrence utilisent ce qu'elles appellent un « faisceau d'indices », correspondant à la nature du besoin satisfait et à l'élasticité prix croisée entre les produits supposés répondre au même besoin[9]. Pour cela, les autorités de la concurrence européenne utilisent officiellement depuis 1997 le test SSNIP (*Small but Significant Nontransitory Increase in Prices*) qui consiste à observer si une faible augmentation de prix de 5 à 10 % engagerait un nombre significatif de consommateurs à changer pour un autre bien. Ce test a été mis au point en 1982 par le département de la justice américaine pour statuer sur les cas de fusions.

---

8 La définition de position dominante a été donnée par la Cour européenne de justice dans le cas Hoffman-La Roche dans les termes suivants : « la position dominante concerne la puissance économique détenue par une entreprise qui lui donne le pouvoir de faire obstacle au maintien d'une concurrence effective sur le marché en cause en lui fournissant la possibilité de comportements indépendants dans une mesure appréciable vis-à-vis de ses concurrents, de ses clients, et finalement des consommateurs ».

9 L'élasticité prix croisée entre deux produits consiste à étudier la variation relative de la demande d'un produit par les consommateurs lorsque le prix d'un autre bien est modifié. Prenons le café et le thé, si le prix du café augmente sur le marché, il est probable que la demande de thé augmente, les consommateurs substituant le thé au café, considéré comme trop cher. Lorsque la hausse de prix d'un bien influence positivement la demande d'un autre bien, on considère ces deux biens comme substituables et comme appartenant au même marché.

Définir le marché pertinent, c'est non seulement déterminer dans quelle mesure les consommateurs ont la possibilité de trouver des substituts ou des fournisseurs du même produit, mais c'est aussi délimiter la zone de marché géographiquement accessible aux producteurs de substituts et aux consommateurs qui souhaiteraient effectuer une telle substitution. En effet, le marché unique européen ne peut être considéré comme parfaitement intégré et il faut donc prendre en compte la persistance de barrières aux flux commerciaux, tels que les coûts de transport, les préférences d'achat du consommateur, la langue, la culture, etc. Selon la Commission européenne, le marché géographique comprend « les zones dans lesquelles les entreprises concernées fournissent et demandent des produits et/ou services pour lesquels les conditions de concurrence sont suffisamment homogènes et peuvent être distinguées des zones voisines parce que les conditions de concurrence de ces dernières sont sensiblement différentes ».

Le rachat de Perrier par Nestlé, en 1992, a donné lieu à la définition du marché pertinent pour les deux entreprises, afin de déterminer si leur fusion pouvait engendrer une situation anticoncurrentielle. Pour rappel, Perrier est une entreprise française qui met sur le marché des eaux minérales tandis que Nestlé est une entreprise suisse qui commercialise, entre autres, des boissons gazeuses sucrées et des boissons lactées. La question était, dès lors, de savoir si l'eau minérale et les sodas appartiennent au même marché. La réponse fut négative, les besoins couverts étant différents. La Commission européenne a également considéré que le marché géographique se limitait à la France. En effet, les flux commerciaux d'eaux minérales entre États membres restent limités, les coûts de transport étant élevés relativement au produit. D'autre part, la Commission a pris en compte que l'entrée du marché des eaux français était difficile, celui-ci étant un marché mature où les marques étaient bien établies et ancrées dans les habitudes de consommation.

ENCADRÉ 8.3

La fusion avortée entre Siemens et Alstom : quand politique industrielle et politique de la concurrence ne font pas bon ménage en Europe

En septembre 2018, l'entreprise française Alstom et la division « mobilité » de l'entreprise allemande Siemens[10] notifient la Commission européenne de leur projet de fusionner. Fortement soutenue par les gouvernements français et allemand, la fusion est présentée comme l'opportunité de créer un « airbus du rail » ou un champion européen dans le transport ferroviaire (trains à grande vitesse et autre matériel roulant ainsi que matériel de signalisation). L'impératif d'avoir en Europe une entreprise de taille suffisante pour faire face au numéro un mondial dans le domaine, l'entreprise d'État chinoise CRRC, est l'argument central défendu à maintes reprises à la fois par le couple franco-allemand et les deux entreprises. En 2017, l'entreprise CRRC pesait pour 12 % des parts de marché mondial avec 30 milliards de dollars de revenus. Le rapprochement entre Alstom et Siemens élèverait à 9 % les parts de marché mondiales de l'entreprise fusionnée et ses revenus à 15 milliards de dollars.

Il est à noter qu'au moment où la Commission européenne analyse le cas Alstom/Siemens, 18 gouvernements européens[11] signent une déclaration conjointe appelant à une réforme de la politique de concurrence prenant davantage en compte la concurrence internationale dans l'étude des cas de fusions notifiées à la Commission (Valero, 2018). En février 2019, la Commission européenne marque son refus, considérant que la fusion des deux entreprises créerait un monopole dans le domaine de la signalisation ferroviaire et des trains à grande vitesse et un oligopole pour les autres équipements ferroviaires. La Commission souligne par ailleurs que la

10 Siemens est une entreprise composée de trois branches distinctes : la branche « mobilité », la branche « Énergie » et la branche « Healthineers » qui produit du matériel médical.

11 France, Autriche, Croatie, République tchèque, Estonie, Finlande, Allemagne, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Slovaquie et Espagne.

compagnie chinoise opère essentiellement sur le marché chinois, ne faisant que 9 % de son chiffre d'affaires à l'étranger. En Europe, la CRRC n'a obtenu que deux contrats, l'un en République tchèque et l'autre en République de Macédoine. Les autorités européennes de la Concurrence ne sont pas les seules à s'opposer à cette fusion. Les autorités nationales de la concurrence britanniques, néerlandaises, espagnoles et belges se sont adressées par voie de lettre à la Commissaire en charge de la concurrence Margrethe Vestager pour exprimer leurs inquiétudes sur l'impact engendré par une telle fusion sur le bien-être des consommateurs, et en particulier des opérateurs de services ferroviaires (entre autres britanniques, belges, espagnols, néerlandais) dépendant de l'achat d'équipements et matériel roulant fournis principalement par Alstom et Siemens.

Les réactions sont vives en Allemagne et en France qui publient dans la foulée un manifeste « pour une politique industrielle européenne adaptée au XXIe siècle », réclamant une réforme en profondeur du droit de la concurrence européen et proposant que le Conseil européen puisse bloquer une décision de la Commission européenne en matière de concurrence. Le manifeste souligne également la nécessité de filtrer les investissements directs étrangers extra-européens de manière à pouvoir arrêter des acquisitions d'entreprises européennes considérées comme stratégiques et donc hostiles (voir chapitre 12) (Le Maire & Altmaier, 2019). La proposition d'accorder un droit de veto au Conseil est rapidement abandonnée alors que certains États membres comme la Roumanie et les Pays-Bas s'y opposent et dénoncent une politique industrielle déguisée visant à sélectionner les champions (« picking the winners ») à la mode colbertiste (Meunier, 2019 ; Council of the European Union, 2019). Il est vrai qu'en 2017, le jour même où Siemens et Alstom officialisaient leur intention de négocier un projet de fusion, Emmanuel Macron avait, lors de son discours « Initiative pour l'Europe » fait à la Sorbonne, souligné l'importance d'avoir des champions industriels et numériques capables de contrer la concurrence sino-américaine : « Et plutôt que de déplorer que les grands champions du numérique soient aujourd'hui américains, demain chinois, mettons-nous en situation de créer des champions européens » (Macron, 2017). On le voit, si les États membres semblent s'accorder sur la nécessité de réformer les règles encadrant les fusions, la teneur des réformes à mener font en revanche l'objet de dissensions manifestes entre États membres.

Quels sont les enjeux industriels et européens de la fusion avortée entre Alstom et Siemens ? Un angle d'approche du problème est celui du marché pertinent (voir encadré 8.2) : pour déterminer si la concentration du marché engendrée par un projet de fusion est dommageable à la concurrence sur le marché, il faut définir le marché de référence, non pas uniquement en termes de produits/services mais aussi en termes géographiques. Dans le cas Alstom/Siemens, le couple franco-allemand reproche à la Commission européenne de prendre comme référence le marché européen et pas le marché mondial (Barker et Toplensky, 2018). Dans le premier cas, l'entreprise fusionnée est en position de monopole et d'oligopole, dans le second, il y a d'autres concurrents, et pas seulement le géant CRRC, il y a également le canadien Bombardier (pesant pour 6,8 milliards d'euros), l'américain General Electric (4,3 milliards) et le japonais Hitachi (4,1 milliards). La fusion est dès lors moins problématique du point de vue de la concurrence et d'un point de vue industriel permet d'atteindre les économies d'échelles nécessaires à la compétitivité mondiale de l'entreprise, selon l'argument franco-allemand (Barker et Toplensky, 2018). Le problème d'adopter le marché mondial comme marché de référence est que cela crée sur le marché européen un géant en mesure théoriquement de fixer les prix et de créer des barrières à l'entrée de nouveaux venus, comme le soulignent les autorités de la concurrence de certains États membres. Les États-Unis, comme l'encadré 8.1 l'a montré, ont adopté une interprétation du droit de la concurrence qui permet l'émergence de monopoleurs et d'oligopoleurs, un argument également avancé par certains gouvernements et entreprises européens à l'encontre de la Commission et un élément déterminant dans la réforme menée en 2004 (voir supra). Une question presque triviale est de comprendre pourquoi il est plus facile aux États-Unis qu'en Europe d'adopter un paradigme propice à la constitution d'entreprises de taille « mondiale » (même s'il y a aujourd'hui une remise en question de ce paradigme aux États-Unis. Voir encadré 8.1). La réponse à cette question réside dans le caractère multiétatique de l'Union européenne. Laisser deux entreprises comme Alstom et Siemens fusionner, c'est pénaliser d'autres entreprises européennes, qui ne seront ni allemandes ni françaises, mais qui, soit en tant que consommateurs d'équipements ferroviaires, financeront les rentes générées par l'entreprise en situation de monopole, ou, soit en tant que concurrents potentiels, subiront les barrières à l'entrée

du marché. Les effets redistributifs négatifs, qu'une telle permissivité détermine, sont inacceptables du point de vue des « perdants-payeurs », d'autant qu'il n'y a pas au niveau européen de politiques de redistribution significatives qui puissent compenser pour les pertes enregistrées par certains États membres au profit d'autres États membres, au nom d'une politique de la concurrence « à l'américaine ». Cette question de la redistribution de la rente est d'autant plus prégnante qu'il est légitimement envisageable qu'une politique européenne de la concurrence plus permissive vis-à-vis de positions oligopolistiques et monopolistiques se fera au bénéfice des grandes économies européennes et de leurs champions nationaux, typiquement l'Allemagne et la France. Les États-Unis, en tant qu'État centralisé, ne sont pas aux prises avec un tel dilemme : les éventuels transferts de rente générés par la position oligopolistique d'entreprises américaines sur le marché américain se font aux dépens des consommateurs et des concurrents américains ; c'est un problème domestique qui peut faire l'objet d'éventuelles politiques compensatoires volontaristes, et si non, peut être assumé au nom d'objectifs de politique industrielle et de compétitivité internationale présentés comme in fine bénéfiques à l'économie américaine dans son entier. Une réforme de la politique européenne de la concurrence est indissociable de ses effets redistributifs entre États membres. Et c'est la raison pour laquelle la proposition franco-allemande de donner au conseil européen un droit de véto sur les décisions de DG Concurrence a immédiatement soulevé la contestation de petits pays. La Commission européenne est le garant d'une évaluation « neutre » de l'état de la concurrence sur un marché européen marqué par les rivalités nationales. Thomas Philippon, dans son ouvrage « The great reversal », défend un argument similaire lorsqu'il attribue la position plus rigoriste de la Commission européenne en matière de concurrence à la nécessité pour elle d'assurer un équilibre entre États membres et leurs intérêts nationaux parfois contradictoires (Philippon, 2019 ; Philippon & Gutiérrez, 2018).

Cet argument explique également que la seconde proposition faite par le couple franco-allemand, suite au refus de la fusion entre Alstom et Siemens, ait reçu un accueil plus favorable, permettant aux institutions européennes de légiférer. En avril 2019, l'Union européenne a adopté un dispositif de surveillance et d'alerte concernant les investissements directs étrangers ayant pour objectif d'acquérir des entreprises européennes considérées stratégiques. Le dispositif est en vigueur depuis octobre 2020. En relation avec le cas Siemens/Alstom, un argument défendu en faveur de la fusion et en relation avec la montée en puissance de l'entreprise d'État CRRC était qu'il n'y a pas de réciprocité entre l'accès au marché chinois et au marché européen : le marché européen est ouvert aux investissements ainsi qu'aux concurrents étrangers et prévient les pratiques discriminatoires sur le marché européen tandis que le marché chinois est protégé et son accès est conditionné par le gouvernement chinois à des transferts technologiques et à la formation de partenariats locaux. Dans ces conditions, la CRRC bénéficie d'un grand marché local et de subventions publiques, lui permettant d'acquérir des économies d'échelles substantielles, des gains de productivité et la capacité financière d'absorber des entreprises concurrentes sur les marchés étrangers. La CRRC fabrique 230 trains à grande vitesse par an sur le marché chinois, qui, de plus, est en pleine croissance puisque le gouvernement chinois prévoit de construire 3200 kilomètres de voies supplémentaires dans les années à venir. Sur le marché européen, plus mature, Alstom et Siemens sont en concurrence pour la fabrication de 25 nouveaux trains par an (Cohen, 2019). Le mécanisme de filtrage permet donc aux États membres de mieux coordonner les informations relatives à d'éventuelles prises de participation étrangères considérées hostiles. Le mécanisme diminue donc la menace que représentent des entreprises étrangères bénéficiant de positions dominantes sur leurs marchés nationaux et/ou étrangers et d'une politique nationale de la concurrence considérée plus laxiste (comme dans le cas chinois mais aussi américain). Ce dispositif de filtrage utilise en quelque sorte la politique de concurrence pour contrer les politiques industrielles pratiquées en Chine et aux États-Unis et pour pallier l'incapacité des États membres à mener une politique industrielle centralisée à l'échelle européenne (voir chapitre 9). À ce titre et en ce qui concerne ce dispositif de filtrage, les États membres restent souverains au moment final d'approuver ou de refuser l'acquisition d'une entreprise locale par un investisseur étranger, et ce quel que soit l'opinion de ses partenaires européens. Les États membres ont là encore gardé la main mise sur leur politique industrielle.

Une vision de plus long terme sur le cas Alstom/Siemens montre combien le dilemme entre politique de concurrence et politique industrielle est prégnant en Europe. Alors que début 2019, le gouvernement français s'insurge contre le refus de la Commission et souligne le peu de clairvoyance de l'institution quant aux enjeux industriels et géopolitiques de cette fusion dite stratégique, il faut rappeler qu'en 2004, Alstom est au bord de la faillite et se voit proposer un rachat par Siemens. À cette époque, l'acquisition d'un fleuron français par un champion allemand n'est pas acceptable. Le gouvernement français et son ministre de l'Économie d'alors N. Sarkozy négocient âprement avec la Commission européenne les conditions du sauvetage de la société Alstom pour éviter son rachat par Siemens[12] (Quatrepoint, 2015, Nouveau, 2016). C'est à ce moment charnière que la compagnie Alstom, présente, sur le marché chinois depuis les années 50, obtient un contrat de 620 millions d'euros pour la fourniture de locomotives et de trains régionaux à la Chine. Siemens obtient à la même période un contrat de 669 millions d'euros pour la construction de 60 trains à grande vitesse en Chine. Les contrats impliquent la construction et/ou l'assemblage partiels du matériel roulant sur le territoire chinois en collaboration avec des firmes locales et le transfert de technologies et de connaissances vers la Chine. Les deux entreprises, dans le cadre de ces deux contrats, ont pleinement accepté de contribuer au rattrapage technologique de la Chine dont est issue la CRRC, et ce pour pouvoir profiter de la croissance du marché chinois (Mannis, 2019). Que la Chine ait tiré avantage de son grand marché et des rivalités entre champions nationaux européens, c'est sans nul doute. Mais que les deux entreprises aient également voulu tirer avantage du marché chinois dans le cadre de leurs rivalités européennes est tout aussi indéniable. En 2004, la politique industrielle française a prévalu sur les principes de libre concurrence européens qui auraient dû logiquement entraîner un rachat d'Alstom par Siemens. En 2018, on constate un revirement de situation où la politique de concurrence est supposée servir les objectifs de politique industrielle du couple franco-allemand déterminée par la montée en puissance et le rattrapage technologique réalisées par la Chine et auxquelles les rivalités nationales en Europe ont pu indirectement contribuer à certains moments clés.

8.4 POUVOIR JURIDIQUE ET CHAMP D'APPLICATION DU DROIT EUROPÉEN DE LA CONCURRENCE

L'opposition occasionnelle, qui vient d'être décrite entre la Commission européenne et les États membres en matière de politique de la concurrence, pose la question du champ d'application du droit européen de la concurrence et du pouvoir juridique de la Commission dans l'Union européenne.

Le droit communautaire de la concurrence s'applique à différentes entités juridiques : les entreprises bien sûr, mais également les organismes publics se livrant au commerce, les industries nationalisées, les municipalités, les associations d'entreprises, les personnes physiques, les coopératives et les associations (Wise, 2007).

8.4.1 *Un pouvoir partagé avec les États membres*

Le droit européen de la concurrence ne s'applique qu'aux accords et pratiques anticoncurrentiels susceptibles d'affecter le commerce entre États membres. Des effets, qui concernent un seul État membre et n'ont pas d'impact suffisant sur le fonctionnement concurrentiel du marché européen, sortent de la compétence communautaire et entrent dans le champ d'application des droits nationaux de la concurrence. Les règles dites « de minimis » (*de minimis rule*) permettent de délimiter la frontière entre champ européen et champ national en fixant le seuil

12 Décision de la Commission européenne du 07 juillet 2004 concernant les mesures d'aide mises à exécution par la France en faveur d'Alstom, Journal officiel de l'Union européenne, L 150/24, 10 juin 2005.

en dessous duquel il est considéré qu'une pratique anticoncurrentielle, une concentration d'entreprises ou une aide publique n'auront pas d'effet communautaire et, dès lors, n'engagent pas le législateur européen.

8.4.2 *Une dimension extraterritoriale*

En revanche, le droit européen de la concurrence a une dimension extraterritoriale : en effet, les pratiques et/ou concentrations d'entreprises non européennes peuvent avoir des effets à l'intérieur du marché intérieur à partir du moment où ces entreprises opèrent et sont mises en concurrence avec d'autres entreprises sur le marché intérieur. Dès lors, le droit européen de la concurrence s'applique également aux entreprises non européennes. Un cas d'école concerne le refus par la Commission européenne, en octobre 2001, d'autoriser la fusion entre General Electric et Honeywell, deux entreprises américaines de matériel aéronautique, alors même que le département de la justice américaine l'avait entérinée en mai 2001. À l'époque, l'implantation européenne de l'entreprise General Electric est forte, puisque l'entreprise y réalise 25 milliards de ses 130 milliards de chiffre d'affaires et y emploie 85000 personnes. C'est, à ce titre, que la Commission est en droit de se prononcer sur la fusion entre les deux entreprises. Le refus de la Commission fait l'objet de protestations outre-Atlantique, accusant l'Union européenne de pratiquer une politique protectionniste déguisée. Paul O'Neill, alors secrétaire au trésor américain, qualifie la décision de la Commission de « décalée » (« off the wall » en anglais). Le département de la Justice américain, quant à lui, rappelle à la Commission que « the Antitrust laws protect competition not competitors ». Ce cas emblématique a également révélé les divergences croissantes entre les politiques de concurrence américaine et européenne, en particulier sur la prise en compte de l'analyse schumpétérienne et des gains d'efficacité productive à long terme (encadré 8.1 et section 8.3). Elle a également soulevé un débat sur les éventuels objectifs industriels non avoués de la politique de concurrence européenne, à savoir favoriser les champions européens par rapport à leurs concurrents extra-européens. Autre feuilleton, également retentissant, concerne les poursuites récurrentes de la Commission européenne à l'encontre de Microsoft, en position dominante sur le marché des systèmes d'exploitation. Depuis 1998, Microsoft est accusée d'abus répétés et s'est vue plusieurs fois condamnée à des amendes parmi les plus élevées que la Commission n'ait jamais infligées (497 millions d'euros en 2004), alors que le département de la justice américaine, investiguant sur les mêmes faits, a abandonné toute poursuite dès 2001 (voir encadré 8.5). Les investigations menées à l'encontre de Microsoft et autres géants américains du numérique par l'UE amènent l'administration américaine à considérer que l'Union européenne utilise la politique de concurrence pour pallier son retard technologique et favoriser indûment les entreprises européennes (Scott, 2015 ; Ahmed, 2015).

8.4.3 *La Commission européenne : l'autorité de référence dans un cadre institutionnel décentralisé*

Le pouvoir de la Commission est important en matière de concurrence. La Commission a un pouvoir d'application directe des règles qui ne dépend pas des États membres. Elle a donc le pouvoir d'investiguer un cas litigieux, suite à la plainte d'États membres, d'entreprises ou de citoyens. Elle est également seule dans l'Union européenne à pouvoir autoriser une concentration d'entreprises ayant un impact sur le marché communautaire. Les décisions de la Commission peuvent être néanmoins contestées dans un premier temps devant la Cour européenne de Première Instance (CPI) puis devant la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE). Ce sont d'ailleurs des récusations répétées du CPI en 2002, qui lancent un vaste plan de réformes du processus de décision en matière de concurrence. Cette année-là, la Commission voit récuser trois de ses refus de fusion (Airtours/First Choice, Schneider/Legrand, TetraLavall/Sidel), la Cour de Première Instance considérant que le marché pertinent a été mal défini. Cette réforme, donc, se veut un moyen de désengorger la Commission européenne qui, surchargée de dossiers, ne bénéficie pas des meilleures conditions pour statuer sur les cas de fusions transnationales. Surtout si l'on considère qu'à cette période, le cadre juridique est lui-même en évolu-

tion, progressant d'une défense de l'efficacité allocative à une prise en compte accrue des gains d'efficacité productive à long terme. La réforme anticipe également le nombre de cas supplémentaires que va générer l'élargissement de l'Union européenne à douze pays de l'Europe centrale et orientale en 2004. La réforme, qui prend effet en 2004, détermine donc la décentralisation d'un certain nombre de pouvoirs de la Commission européenne vers les États membres, et plus particulièrement la gestion de l'article 101 (TFUE) sur les accords/pratiques collusives entre entreprises et de l'article 102 (TFUE) sur les abus de position dominante. Depuis 2004, les autorités nationales sont autorisées à statuer sur les cas qui concernent moins de trois États membres. Dans le cas où l'accord, la pratique ou l'abus concernent plus de trois États membres, la Commission européenne reste l'autorité de référence. Cette décentralisation a déterminé une mise en réseau de l'autorité européenne de concurrence (la Commission) et des autorités nationales de concurrence (ANC) afin d'assurer la répartition des dossiers en fonction de leur importance « communautaire » et de l'autorité nationale la mieux placée pour le traiter. Toute introduction d'une affaire concernant les articles 101 et 102 doit donc, à partir de 2004, être déposée non plus devant la Commission européenne, mais devant le Réseau européen de concurrence (European Competition Network). La Commission européenne demeure néanmoins le chef du réseau et peut donc intervenir à tout moment pour reprendre une affaire en cours (Idot, 2008). Mais la réforme va plus loin puisqu'elle supprime l'obligation pour les entreprises de notifier un accord de coopération avant que celui-ci ne soit effectif. Ceci veut dire que le contrôle par les autorités compétentes (nationales ou européennes) ne se fait plus préalablement à la réalisation de l'accord (ex ante), mais a posteriori (ex post).

L'entreprise endosse donc la responsabilité de vérifier que l'accord conclu est compatible avec le droit communautaire sur les pratiques anticoncurrentielles, au risque de se voir poursuivi pour non-respect du droit européen de la concurrence.

On peut s'interroger sur cette décentralisation. L'engorgement dont a pu souffrir la Commission et les erreurs d'appréciation qui ont éventuellement pu en découler sont essentiellement le résultat du manque de ressources de la Commission européenne, et éventuellement du manque d'experts économiques susceptibles de faire un juste arbitrage en termes d'effets concurrentiels et anticoncurrentiels (rappelons que c'est aussi en 2004 qu'est nommé un économiste en chef aux côtés de Nelly Kroes, la Commissaire en charge de la concurrence). La Direction Générale à la Concurrence de la Commission européenne comptait, en 2007, 380 fonctionnaires de Grade A et un budget de 96 millions d'euros. À titre de comparaison, les quatre grandes économies européennes (France, Allemagne, Italie, Royaume-Uni) avaient la même année un budget cumulé de 134 millions d'euros et employaient 693 personnes (Wallace, 2010). Il était donc possible, face aux déboires de la Commission, non pas de décentraliser, mais au contraire d'augmenter les capacités financières et les ressources humaines nécessaires à une application efficace du droit européen. La décentralisation du contrôle d'un certain nombre d'accords anticoncurrentiels et d'abus de position dominante au niveau national pose d'abord la question des moyens à la disposition des autorités nationales pour statuer, des petits pays n'ayant pas non plus nécessairement les capacités d'enquête et d'exécution adéquates. On peut également interroger la volonté des autorités nationales de statuer en défaveur d'un champion national, dans un contexte de crise et de résurgence du nationalisme économique. Enfin, force est de constater que les accords entre entreprises ne sont plus systématiquement vérifiés, marquant un certain relâchement de la politique européenne de concurrence à partir de 2004.

8.5 LES TROIS PILIERS DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

8.5.1 *Le contrôle des pratiques anticoncurrentielles des entreprises*

Les entreprises sont contrôlées par le Réseau Européen de Concurrence pour deux grands types de pratiques anticoncurrentielles : les ententes (Article 101 TFUE[13]) et les abus de position dominante (Article 102 TFUE)[14]. Ils composent ce qu'on appelle « le droit antitrust européen » en référence au droit américain de la concurrence.

A. La réglementation européenne sur les ententes

« Sont incompatibles avec le marché commun et interdits tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées, qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre États membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence, à l'intérieur du marché commun » (Paragraphe 1 de l'Article 101 TFUE).

La règle « de minimis »

Selon la règle « de minimis », les ententes, les accords et les pratiques collusives qui concernent une part de marché inférieure à 5 % et un chiffre d'affaires inférieur à 40 millions ne doivent pas faire l'objet d'un contrôle, car ils sont considérés comme incapables d'affecter la concurrence à l'échelle du marché communautaire.

Les différents types d'accord entre entreprises

Le paragraphe 1 susmentionné distingue l'association (ou accord) de la pratique (ou accord tacite) : la pratique est une coordination des comportements d'entreprises (tels que la détermination des prix) qui n'a pas été poussée jusqu'à la réalisation d'un véritable accord. Les deux sont sanctionnées par la Commission, mais elle doit, dans les deux cas, en apporter la preuve. Une similitude de comportements est insuffisante pour prouver à elle seule l'existence d'une entente.

Le droit communautaire sur les ententes distingue également les ententes/pratiques horizontales et les ententes/pratiques verticales. Les premières sont définies comme des accords réalisés entre entreprises, souvent concurrentes, situées à un même niveau de la chaîne de production, par exemple des producteurs de biens similaires. Les accords verticaux concernent des entreprises opérant à un niveau différent, par exemple entre producteurs, fournisseurs ou distributeurs.

Les accords horizontaux considérés comme anticoncurrentiels et devant donc être prohibés selon le droit communautaire sont :

- Les accords de fixation des prix de vente ou d'achat ;
- Les accords de contrôle ou limitation des quantités produites, du développement technique ou de l'investissement ;
- Les accords de partage du marché ou des sources d'approvisionnement.

13 Ceci correspond à la référence de l'article juridique dans le traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (Traité de Lisbonne, 2009), anciennement article 81 du traité instituant la communauté européenne, anciennement article 85 du Traité de Rome.

14 Anciennement article 82 du Traité CE, anciennement article 86 du Traité de Rome.

Les accords verticaux considérés comme ayant des effets anticoncurrentiels sont :

– Les contrats d'exclusivité qu'il s'agisse de contrats d'achat ou de distribution ;
– La fixation de prix de revente minimaux par le producteur ;
– La protection géographique, obligeant par exemple un revendeur à ne satisfaire que les clients situés dans sa zone géographique.

D'un point de vue général, la législation européenne fait une différence entre accords horizontaux et verticaux, en ce sens où les premiers sont perçus comme plus préjudiciables à la concurrence que la seconde catégorie. D'une part, à l'inverse d'un accord horizontal, un accord vertical concerne des produits complémentaires et non substituables.

D'autre part, un accord vertical apparaît généralement comme visant à optimiser la chaîne de distribution au bénéfice du consommateur (Wise, 2007). Le régime des exemptions est donc beaucoup plus étendu dans la catégorie des accords verticaux.

Le régime d'exemptions

Le régime des exemptions a été profondément modifié en 2004 (Article 101 TFUE, paragraphe 3) pour prendre davantage en compte les effets d'efficacité productive et les gains d'efficacité dynamiques.

Au titre des exemptions par catégorie (« *block exemption* »), les accords entre entreprises, qui permettent d'améliorer la production et la distribution de biens ou contribuent au progrès technique et économique, et à condition que les consommateurs en bénéficient, peuvent être considérés comme bénéfiques.

Ainsi les accords horizontaux, qui sont jugés favorables au développement d'un marché plus compétitif, en favorisant la Recherche & Développement (au stade précompétitif), l'innovation, une meilleure spécialisation, la mise en place de standards ou proposant des améliorations environnementales, font l'objet d'exemptions par catégorie, à condition que certains seuils de parts de marché ne soient pas dépassés :

– L'exemption par catégorie pour la R&D fixe comme seuil de tolérance 25 % de parts de marché ;
– Pour les accords de spécialisation, il est de 20 % ;
– Pour les accords de transfert technologique, il est également de 20 %.

À part la fixation de prix de vente minimaux et la protection géographique mentionnées ci-dessus, la majorité des accords verticaux en matière de fourniture et distribution sont autorisés, sauf s'il existe un pouvoir de marché (voir encadré 8.2). Dans ce cas précis, on considère qu'il y a pouvoir de marché si l'acheteur ou le fournisseur bénéficie de parts de marché supérieures à 30 %. En deçà, l'accord bénéficie d'une exemption par catégorie (Wise, 2007).

Les accords, qui ne rentrent pas dans les catégories exemptées et qui veulent obtenir une exemption individuelle, doivent démontrer que les bénéfices retirés de l'accord sont supérieurs aux coûts (effets anticoncurrentiels). Il faut, pour cela, réunir quatre conditions cumulatives et il suffit que l'une d'entre elles ne soit pas remplie pour annuler la possibilité d'exemption :

1. Démontrer l'apport de gains d'efficacité (par exemple des économies d'échelle, une meilleure organisation du processus de production, un progrès technique, un avantage pour le consommateur, etc.) ;
2. Démontrer que le profit réalisé sera redistribué équitablement entre le producteur et le consommateur ;
3. Démontrer que la concurrence ne sera pas éliminée ;

4. Démontrer que la restriction à la concurrence est indispensable et qu'il n'existe pas d'autres moyens de réaliser les gains d'efficacité (Ferry-Macarrio, 2006).

Les sanctions

Comme cela a été mentionné dans le cadre de la réforme de 2004, les entreprises n'ont plus à notifier la conclusion d'un accord pour lequel elles requièrent une exemption. Elles ont la responsabilité de vérifier la compatibilité de l'accord avec le droit européen de la concurrence. Les contrôles et les enquêtes ont lieu ex post par la Commission ou par l'autorité nationale désignée par le Réseau Européen de la Concurrence.

L'amende de base est fixée de manière forfaitaire (selon la gravité de l'infraction et sa durée), puis la Commission module le niveau de sanction en fonction de facteurs aggravants (tels que la récidive) ou atténuants (la collaboration avec les autorités européennes de la concurrence) pour atteindre le montant final, lequel ne peut légalement excéder 10 % du chiffre d'affaires mondial hors taxes des firmes. En dépit des montants considérables que ces amendes peuvent parfois représenter en valeur absolue (cf. encadré 6.2), elles apparaissent néanmoins pour certains analystes comme insuffisamment dissuasives en valeur relative au regard des bénéfices engrangés par les entreprises grâce à leurs pratiques anticoncurrentielles. La Commission européenne en est consciente et à souhaiter en 2014 augmenter « le risque concurrence » en facilitant et en renforçant la possibilité pour les citoyens et les entreprises victimes de ces pratiques de demander réparation du préjudice subi à titre privé en utilisant les éléments du dossier rassemblés dans le cadre de l'enquête publique.

À ce titre, afin de pouvoir prouver l'existence des ententes pour lesquelles elle investigue, la Commission européenne a mis en place depuis 1996 un programme de clémence (« *leniency notice* ») sur le modèle américain qui permet à la firme impliquée dans la collusion de bénéficier d'une annulation ou d'un allègement de son amende si celle-ci dénonce l'entente et/ou apporte la preuve de son existence.

D'autre part, depuis mars 2017 a été mis en place un nouvel outil de lancement d'alertes anonyme (« whistleblower tool ») à l'intention des particuliers qui souhaiteraient dénoncer des pratiques anticoncurrentielles dont ils seraient le témoin ou dont ils se sentiraient victimes. La Commission européenne met donc à leur disposition une ligne téléphonique et électronique sécurisée et cryptée qui leur permet de lancer une alerte et fournir des preuves sans être pour autant identifiés. Nul doute que cet outil s'adresse en priorité aux employés d'entreprises détenteurs d'informations et documents susceptibles de démontrer la collusion à laquelle participent leurs employeurs.

Les ententes entre entreprises au temps du Covid-19 :

Le déclenchement de la crise de Covid-19 a, d'une part, engendré la nécessité d'assurer en continu la production et la mise sur le marché de produits de première nécessité, et plus particulièrement médicaux. Il a, d'autre part, placé comme priorité absolue le développement de solutions médicamenteuses et vaccinales pour endiguer la pandémie. Au vu de telles exigences impérieuses, la Commission a mis en place, au titre de la concurrence, un cadre temporaire autorisant bon nombre de collaborations exceptionnelles entre entreprises (y compris pharmaceutiques), qui auraient, en temps normal, été considérées comme illégales (Commission européenne, 2020a). En vigueur depuis le 8 avril 2020, la question est de savoir si une telle mesure sera levée une fois la pandémie endiguée ou si elle pourrait de facto perdurer, déterminant un relâchement structurel du droit européen sur les collusions et ententes.

ENCADRÉ 8.4

Trois exemples d'ententes condamnées par la Commission européenne

Un accord de partage de marchés : le cartel des producteurs de verre de voiture

Asashi (Japon), Pilkington (Royaume-Uni), Saint-Gobain (France) et Soliver (Belgique) sont quatre producteurs de verre de voiture. Entre 1998 et 2003, ces quatre entreprises se sont concertées sur les prix cibles, le partage du marché et la répartition de la clientèle. À cette période, les quatre entreprises contrôlaient approximativement 90 % des ventes de verre utilisé dans l'Espace Économique Européen pour les véhicules neufs ainsi que pour les pièces de rechange d'origine destinées aux véhicules automobiles.

La Commission a ouvert l'enquête concernant cette infraction à la suite d'une dénonciation anonyme. Elle a infligé des amendes pour un montant total de 1355 millions d'euros, soit 880 millions d'euros pour Saint-Gobain, 357 millions d'euros pour Pilkington, 113,5 millions pour Asahi et 4,4 millions pour Soliver. La Commission a majoré l'amende infligée à Saint-Gobain de 60 % pour cause de récidive. Asahi a fourni des informations complémentaires qui ont permis de révéler l'existence de l'infraction et, à ce titre, a bénéficié d'une réduction de 50 % du montant de l'amende, conformément au programme de clémence.

Un accord sur les prix : le cartel des camions

Entre juillet 2016, les sociétés MAN, filiale de Volkswagen (Allemagne), DAIMLER (Allemagne), DAF (Pays-Bas), VOLVO Renault Trucks (Suède) et IVECO (Italie), cinq fabricants de camions de 6 à 16 tonnes représentant 90 % des ventes en Europe, ont été condamnées à une amende record de 2,93 milliards d'euros pour collusion. L'entente était à plusieurs niveaux : elle comportait la fixation coordonnée des prix bruts des camions sortis d'usine ; elle déterminait un accord pour la répercussion sur les clients des coûts des technologies visant à réduire les émissions de CO2, et enfin, circonstance considérée aggravante, elle s'accordait sur la date de mise en œuvre de nouvelles technologies permettant de répondre aux nouvelles normes environnementales. L'entreprise Man, en tant que dénonciatrice du cartel, a bénéficié du programme de clémence et a donc été exonérée de toute amende. Par contre, Daimler a été condamnée à payer un milliard d'euros pour les dommages encourus à la libre concurrence, DAF à 750 millions d'euros, Volvo à 670 millions et Iveco à 494 millions. En 2017, la firme Scania (Suède) est condamnée pour les mêmes griefs à payer une amende de 880 millions d'euros.

Une entente visant à retarder la mise sur le marché de l'innovation « AdBlue » : le cartel technologique de Volkswagen, Daimler et BMW

En juillet 2021, la Commission européenne a condamné trois constructeurs automobiles allemands – le groupe Volkswagen (VW, Audi, Porsche), Daimler et BMW – pour entente illicite sur le développement technique dans le domaine de l'épuration des émissions d'oxyde d'azote. Les constructeurs collaboraient légitimement au développement d'une technologie innovante communément appelée « technologie AdBlue », permettant de réduire les émissions polluantes de voitures au-delà des seuils d'exigence fixés par l'Union européenne. Dans le cadre de cette collaboration réussie, il a été démontré que les protagonistes s'étaient concertés pour ne pas mettre cette technologie sur le marché et entrer en concurrence sur la base de cette technologie. L'entente a duré 5 ans de 2009 à 2014. La Commission a reconnu que les constructeurs ont respecté la loi européenne relative aux émissions polluantes. Mais elle a également constaté qu'ils avaient la technologie pour faire « mieux » et qu'ils ont délibérément collaboré à sa non mise sur le marché, pénalisant les consommateurs et le progrès technologique en faveur de l'environnement. Ce jugement constitue une première et fait jurisprudence, car c'est la première fois que la Commission considère une collusion sur le développement technique comme constituant une entente. Rappelons que la collaboration en recherche & développement est autorisée (voir infra), mais que celle formée par VW, BMW et Daimler s'est transformée, selon la Commission, en « cartel technologique » illicite. L'amende s'élève à 875 millions d'euros que se partageront VW à hauteur de 502 millions et BMW pour 373 millions. Daimler a bénéficié d'une immunité totale pour avoir dénoncé l'existence du cartel. Notons que le jugement a eu lieu alors que l'enquête sur le Dieselgate était encore en cours (voir la conclusion de cet ouvrage).

B. La réglementation européenne sur les abus de position dominante

> « Est incompatible avec le marché commun et interdit, dans la mesure où le commerce entre États membres est susceptible d'en être affecté, le fait pour une ou plusieurs entreprises d'exploiter de façon abusive une position dominante sur le marché commun ou dans une partie substantielle de celui-ci » (Article 102 TFUE)

Comme il en est fait mention ci-dessus, l'article 102 distingue l'abus de position dominante individuelle de l'abus collectif. En termes de position dominante détenue par une seule firme, la jurisprudence européenne montre qu'une entreprise, détenant plus de 50 % de parts de marché, est considérée en position dominante, qu'une entreprise détenant moins de 10 % de parts de marché, au contraire, n'a pas de position dominante et enfin qu'une entreprise située entre 10 et 50 % peut être en position dominante selon les cas (Ferry-Maccario, 2006). Le droit communautaire considère qu'une position dominante peut être aussi collective : plusieurs entreprises peuvent donc partager une position dominante si elles sont unies par des liens économiques (Wise, 2007). La Cour européenne de justice précise « Pour démontrer l'existence d'une position dominante collective, il faut établir que les entreprises ont, ensemble, notamment en raison des facteurs de corrélation existant entre elles, le pouvoir d'adopter une même ligne d'action sur le marché et d'agir dans une mesure appréciable indépendamment des autres concurrents, de leur clientèle et, finalement, des consommateurs » (affaires Kali & Salz, CJCE, 31 mars 1998). Certains juristes considèrent que la notion de position dominante collective est proche d'une structure de marché oligopolistique, mais reste une notion floue difficile à évaluer (Ferry-Maccario, 2006).

Comme cela a été précisé antérieurement, il ne s'agit pas de condamner la position dominante d'une entreprise, mais de condamner les pratiques restrictives et les stratégies d'exclusion des concurrents que pourrait mettre en œuvre l'entreprise en position dominante. En effet, selon la politique de concurrence européenne et en cohérence avec l'édification d'un marché unique et de champions européens, une position peut avoir été conquise par le mérite, en respectant le principe d'une concurrence libre.

La Commission européenne, pour affirmer l'abus de position dominante, doit d'abord démontrer du caractère dominant de l'entreprise sur son marché. Pour cela, il lui faut identifier le marché pertinent, déterminer les parts de marché détenues sur le marché de référence, évaluer le nombre et de la dimension des autres entreprises ainsi que les conditions d'entrée dans le secteur pour les concurrents potentiels (voir encadré 8.2).

Les différents types de pratiques abusives

Sont considérées comme des abus de position dominante les pratiques suivantes :

- Imposer des pratiques tarifaires déloyales (« unfair pricing ») :
  L'entreprise abuse de sa position dominante en imposant des prix sans rapport raisonnable avec la valeur économique du produit.
- Imposer des prix prédateurs (predatory pricing) :
  L'entreprise fixe des prix inférieurs à ses coûts de production. L'objectif est d'éliminer la concurrence incapable de suivre les prix pratiqués par l'entreprise en position dominante. Les pertes occasionnées par une telle pratique sont ultérieurement compensées par l'augmentation des prix une fois que la concurrence aura été éliminée du marché.
- Pratiquer la discrimination :
  L'entreprise applique des conditions dissemblables pour des transactions équivalentes, par exemple imposer des prix différents selon les marchés nationaux en l'absence de justification objective.

– Octroyer des rabais de fidélité avec effet d'exclusion pour la concurrence : l'entreprise applique des systèmes de rabais de fidélité dont l'objectif premier est d'empêcher l'approvisionnement des clients auprès de producteurs concurrents et non pas pour faire des gains d'efficience.
– Imposer des pratiques commerciales déloyales (tie-in) :
L'entreprise fait pression sur les clients pour imposer des conditions contractuelles à un partenaire commercial ou subordonner une transaction à des éléments étrangers à cette transaction (comme une vente liée ou une offre groupée).
– Limiter la production, les débouchés ou le développement technique.

Dans le cadre de l'abus de position dominante, il n'y a ni règle de minimis ni exemption autorisée. Les sanctions sont des amendes, qui, comme pour les accords de collusion, ne peuvent pas dépasser 10 % du chiffre d'affaires mondial hors taxes des firmes.

ENCADRÉ 8.5
L'abus de position dominante de Microsoft

Microsoft est une entreprise en position dominante sur le marché des systèmes d'exploitation informatique.

En 1998, l'entreprise américaine Sun Microsystems, spécialisée dans les serveurs de groupe, porte plainte contre Microsoft, qui refuse de lui communiquer les interfaces nécessaires pour lui permettre de développer des produits compatibles avec Windows. L'accès à ces interfaces est conditionné à l'obtention des codes sources des logiciels utilisés, que Microsoft déclare protégés par des droits de propriété intellectuelle.

À ce problème s'ajoute en 2000 l'accusation portée par la Commission européenne à l'encontre de Microsoft qui conditionnerait la vente du système d'exploitation Windows à l'achat du lecteur multimédia Mediaplayer. C'est le principe d'une vente liée, considérée comme un abus de position dominante. Microsoft répond qu'il s'agit de biens complémentaires dont l'offre groupée bénéficie au consommateur. Microsoft invoque donc l'efficacité économique. Pour la Commission européenne, Microsoft abuse de sa position dominante sur le marché des systèmes d'exploitation individuels pour éliminer la concurrence sur le marché des serveurs de groupe et des lecteurs multimédias.

La Commission, en 2004, condamne Microsoft à une amende de 497 millions d'euros et lui impose l'obligation d'une part de fournir une documentation précise sur les interfaces Windows et d'autre part d'offrir au consommateur, dans un délai de 120 jours, une version de Windows sans Mediaplayer.

Microsoft, qui considère ses droits de propriété intellectuelle bafoués, n'a toujours pas obtempéré en 2005 et dépose un recours devant le Tribunal de Première Instance. En 2007, le TPI confirme l'abus de position dominante de Microsoft et les sanctions décidées par la Commission européenne.

En 2009, après négociations avec la Commission, Microsoft s'engage à offrir aux utilisateurs européens de Windows le choix entre différents navigateurs web, et aux fabricants et utilisateurs d'ordinateurs la possibilité de désactiver Internet Explorer.

En mars 2013, la Commission européenne, constatant que Microsoft n'a pas respecté ses engagements, inflige à la multinationale une amende de 561 millions d'euros.

Il est à noter que le département de la justice américaine, en procès contre Microsoft pour les mêmes griefs, abandonne en 2001 les charges retenues contre la multinationale. Le lien est souvent fait entre la cessation des poursuites contre Microsoft et la prise en compte grandissante par les autorités de la concurrence américaine à partir de la fin des années 90 des gains d'efficacité dynamiques soutenus par J. Schumpeter (voir encadré 8.1).

ENCADRÉ 8.6

L'affaire Google – une enquête pour suspicion d'abus de position dominante ou bien une politique industrielle protectionniste déguisée ?

Google est l'objet d'une enquête controversée depuis 2010 pour abus de position dominante. La firme est en effet accusée de mettre en avant ses propres services spécialisés (en particulier, Google Shopping – service de comparateur de prix) sur le moteur général de recherche Google, et ce, au détriment des autres moteurs de recherche spécialisés accessibles sur Google. Les moteurs de recherche numériques doivent, en effet, utiliser un algorithme neutre qui compare les services proposés en ligne selon des critères supposés objectifs. Or Google est accusé de fausser l'algorithme pour placer son service de shopping en ligne en première position dans le choix des consommateurs par Internet. Parmi les plaignants, on trouve Foundem (UK), ejustice.fr (FR), Expedia (US) et Tripadvisor (US). L'enquête fait l'objet d'âpres discussions, certains groupes d'études montrant que si Google biaisait le processus de concurrence, les produits et services proposés sur sa plateforme devraient être logiquement plus chers que ceux proposés par d'autres plateformes, ce qui n'apparaît pas nécessairement le cas (Springford, 2015). Dans l'objectif d'obtenir un accord à l'amiable après trois ans de négociations infructueuses dans le cadre desquelles Google continue à nier la fraude, la compagnie propose en 2014 une concession, consistant à systématiquement assurer la visibilité d'au moins trois concurrents, chaque fois que la plateforme fait la promotion de ses services sur sa page. La même année, alors que la procédure est toujours en cours, le Parlement européen vote une résolution non contraignante intitulée « pour la défense des droits des consommateurs sur le marché numérique » et votée à une large majorité. Par cette résolution, le parlement « appelle la Commission à envisager des propositions afin de séparer les moteurs de recherche des autres services commerciaux », sans jamais, il faut le noter, citer explicitement Google. Le vote d'une telle résolution, alors que la Commission est seule à avoir l'initiative législative, est largement interprété comme la volonté de mettre au diapason la Commission européenne des velléités protectionnistes des États membres (Nouveau, 2016). En 2015, la Commission européenne confirme son avis préliminaire selon lequel Google abuse de sa position dominante et en 2017 condamne l'entreprise à payer une amende record de 2,4 milliards d'euros. D'autres instructions sont actuellement en cours à l'encontre de Microsoft. Et le président Obama de déclarer à l'encontre de l'Europe : « We have owned the Internet. Our companies have created it, expanded it, perfected it in ways, that they can't compete. And oftentimes what is portrayed as high-minded positions on issues sometimes is just designed to carve out some of their commercial interests » (Ahmed, 2015).

8.5.2 *La réglementation européenne sur les aides d'État*

L'article 107 (TFUE)[15] déclare illégales :

> « Dans la mesure où elles affectent le commerce entre États membres les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ».

L'autorisation et l'interdiction des aides publiques sont conditionnées à l'appréciation d'une part du coût engendré par la distorsion de concurrence due à l'aide et d'autre part du bénéfice apporté à la communauté. « Le principe d'interdiction et le contrôle des aides par la direction générale de la concurrence de la Commission européenne ont pour objectif d'éviter une guerre de subsides entre États membres et d'endiguer le lobbying en faveur de champions nationaux, et ainsi d'assurer un "level playing field" pour les conditions de concurrence non seulement entre les entreprises, mais également entre les États membres » (Huveneers, 2008a : 112). Il est à noter que les aides octroyées aux secteurs des transports, du charbon, de l'agriculture et de la

15 Anciennement articles 87 du traité instituant la communauté européenne, anciennement article 92 du traité de Rome.

pêche ne sont pas gérées par la Direction générale Concurrence, mais par les directions en charge de ces industries spécifiques.

Pour être considérée par la Commission comme une aide publique illicite, l'aide en question doit engendrer un avantage net pour son bénéficiaire, sélectionner et cibler un bénéficiaire spécifique, être directement financée par des ressources publiques et doit affecter les échanges entre États membres. Sont, par exemple, considérés comme aides illégales, des transferts d'État sous la forme de subventions, de réductions fiscales, d'aides à la restructuration, des garanties de prêt ou des avantages économiques tels que la vente d'un terrain public à un prix en dessous du prix du marché, mais aussi les aides budgétaires visant à attirer les investissements directs étrangers.

À ce titre, la Direction Générale Concurrence porte, depuis quelques années, une attention toute particulière à ce qu'elle appelle la « planification fiscale agressive », c'est-à-dire la conclusion entre certains États membres et multinationales de transactions fiscales appelées « ruling fiscaux » (tax ruling en anglais) ou rescrits fiscaux. Le « ruling fiscal » est une procédure fiscale légale par laquelle une entreprise peut demander à l'avance comment sa situation sera traitée par l'administration fiscale d'un État ciblé : par cette demande, l'entreprise envisage de centraliser dans le pays ciblé – caractérisé par une fiscalité avantageuse – les profits réalisés dans différents pays ; pour cela la firme estime les revenus qu'elle va déclarer dans le pays et négocier avec lui un package fiscal avantageux. Cette pratique est très répandue en Europe, non seulement parce qu'elle est légale, mais aussi parce que le marché unique est basé sur la libre circulation des capitaux en même temps que sur la souveraineté budgétaire et fiscale. L'optimisation fiscale est d'autant plus aisée que les entreprises peuvent se localiser librement et les États peuvent se faire une concurrence fiscale (Nouveau, 2016). La DG Concurrence s'oppose à ces transactions fiscales à partir du moment où elles sont conclues de manière sélective, ne bénéficient donc pas à toutes les entreprises et dès lors créent une distorsion de concurrence au sein du marché unique. Depuis 2014 et le scandale des LuxLeaks, la Commission européenne a ouvert de nombreuses enquêtes à l'encontre de multinationales telles qu'Apple, Starbucks, Fiat Finance, Engie, Amazon, McDonald, Pepsi, Heinz, Deutsche Bank, Ikea, Axa pour suspicion d'accords fiscaux discriminatoires avec les gouvernements irlandais, belge, luxembourgeois et néerlandais. Apple a été condamné en 2016 à payer une amende record de 13 milliards d'euros (cf. encadré 8.7). L'attention particulière portée par la Commission pour ces aides d'État spécifiques s'inscrit dans un contexte de crise économique et d'austérité budgétaire où l'évasion et l'optimisation fiscales apparaissent plus incompatibles qu'avant avec les nécessités budgétaires de certains États. La Commission européenne évalue à 1000 milliards d'euros par an la planification fiscale agressive.

A. La règle « de minimis »

Les aides d'État jusqu'à 200 000 euros sur 3 ans ne sont pas considérées comme devant faire l'objet d'une autorisation de la Commission. Avant 2006, ce plafond n'était que de 100 000 euros. Un plafond spécifique de 100 000 euros s'applique pour le secteur du transport routier.

B. Les exemptions (Article 108 TFUE)[16]

Les exemptions par catégorie concernent :

- Les aides à l'investissement et à l'emploi en faveur des PME ;
- Les aides en faveur du financement des risques pour les PME et les entreprises à capitalisation moyenne au cours de leur première phase de développement ;
- Les aides à la création de petites entreprises par des femmes ;
- Les aides pour la protection de l'environnement, notamment celles permettant aux entreprises de dépasser les normes communautaires en la matière ;

16 Anciennement article 88 du traité instituant la communauté européenne, anciennement article 93 du traité de Rome.

– Les aides sous forme de capital-investissement, en cas de participation ou de gestion d'un fonds d'investissement motivé par la recherche d'un profit et dans une logique commerciale ;
– Les aides à la recherche, au développement et à l'innovation, notamment concernant la coopération entre organismes de recherche et entreprises, les coûts liés aux droits de propriété industrielle des PME, le soutien à l'innovation ou l'engagement temporaire de personnel hautement qualifié ;
– Les aides à la formation ;
– Les aides en faveur des travailleurs défavorisés ou handicapés ;
– Les aides octroyées à titre de compensation pour la fourniture d'obligations de service telles que le service universel dans les industries de réseau (transport, services postaux énergie, communications)[17] ;
– Les aides en faveur de Projets Importants d'Intérêt Européen Commun (PIIEC) telles que les infrastructures transfrontalières ;
– Les aides en faveur des régions en difficulté ou en retard de développement.

Certaines exemptions individuelles peuvent être autorisées aux :

– Aides exceptionnelles en cas de catastrophes naturelles ou autres événements extraordinaires comme une perturbation grave de l'économie ;
– Aides octroyées pour la réalisation de projets paneuropéens, comme les réseaux le développement de réseaux de transport européens (TEN-T), certains projets de recherche ou la politique régionale européenne ;
– Aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine.

C. Procédure et sanctions

Jusqu'en 2014, l'ensemble des aides d'État devaient être notifiées à la Commission européenne qui décidait si ces aides pouvaient être autorisées ou à quelles conditions elles pouvaient être octroyées. Depuis lors, la Commission européenne a procédé à une profonde refonte du régime des aides d'État à travers la réforme SAM (**S**tate **A**id **M**odernisation). Celle-ci assouplit de manière substantielle le contrôle a priori (ex ante) par la Commission des aides d'État octroyées par les gouvernements et renforce davantage le contrôle a posteriori (ex post) de ces aides et de leur conformité au droit européen de la concurrence. Cette réforme s'inscrit dans un contexte de crise économique où les aides d'État compatibles avec le droit de la concurrence se multiplient et engorgent les services de la Commission. Elle vise donc avant tout à réduire les formalités administratives auxquelles sont soumis les États membres et à permettre à la Commission de se focaliser sur les cas potentiellement les plus dommageables à la concurrence. Il est vrai qu'avant la réforme SAM, la Commission européenne ne refusait en moyenne que 7 % des aides d'État qui lui étaient notifiées.

Ceci veut dire qu'à partir de 2014, seules les aides supérieures à 150 millions d'euros doivent faire l'objet d'une notification préalable à la Commission en charge de les valider avant toute mise en œuvre. Celles inférieures à ce montant peuvent faire l'objet d'un contrôle a posteriori pour vérifier qu'elles se conforment bien au régime d'exemptions permis par le droit de la concurrence.

Dans le cas où une aide s'avérerait avoir été abusivement et illégalement octroyée, la Commission peut exiger d'une part de l'État membre, auteur de l'infraction, qu'il mette un terme à cette aide et d'autre part du bénéficiaire de l'aide illicite qu'il la rembourse. Elle peut également imposer une amende à l'encontre de l'État fautif.

17 Voir le chapitre « Le marché unique », section « les industries de réseau ».

Dans des circonstances exceptionnelles, le conseil peut annuler une décision de la Commission concernant une aide d'État, et à l'unanimité.

La réforme SAM interroge sur ses possibles effets pervers. En effet, les États membres, n'étant plus systématiquement contrôlés par la Commission pour les aides inférieures à 150 millions d'euros, sont aujourd'hui davantage en mesure de contourner les règles de la concurrence européenne et d'accorder des aides d'État illégales sans être repérés.

D. Le régime européen des aides d'État pendant la crise du COVID-19

Avec le déclenchement de la pandémie de Covid-19 et son impact récessif sur l'économie européenne, la Commission européenne a décidé en mars 2020 de suspendre provisoirement le régime des aides d'État pour donner aux États membres les flexibilités nécessaires au soutien des secteurs les plus touchés par les mesures de confinement et de restriction engendrées par la pandémie. Un cadre temporaire a été, à ce titre, mis en place, autorisant les aides directes, certains avantages fiscaux et les garanties de prêts (Commission européenne, 2020b). Un cadre temporaire similaire avait été mis en place pendant la crise de 2008. Comparé à la récession de 2008, le cadre est néanmoins étendu, donnant la possibilité aux gouvernements de soutenir à la fois la recherche et la production en lien avec l'endiguement de la pandémie, les recapitalisations d'entreprises ainsi que les petites entreprises et les start-up. En l'espace de quelques mois, la Commission a donné le feu vert à près de 200 mesures d'aides à hauteur de 2000 milliards d'euros (Meunier, 2020). Fin 2021, ce cadre temporaire est toujours en vigueur et interroge sur ses effets à long terme sur la politique de concurrence européenne et la possibilité de revenir à un régime de pré-crise.

ENCADRÉ 8.7
Des aides d'État jugées illicites

France Telecom aidée fiscalement par l'État français entre 1994 et 2002

La Commission européenne en 2004 a jugé illégal le régime fiscal privilégié dont a bénéficié France Télécom entre 1994 et 2002 et qui lui permettait d'échapper au paiement de la taxe professionnelle. La Commission européenne a évalué le remboursement de ces aides à 963 millions d'euros auxquels venaient s'ajouter 53 millions d'intérêts. La Cour européenne de justice a confirmé la condamnation.

La Commission considère comme illicite le régime préférentiel de prix de l'électricité accordé par l'État italien à l'entreprise Alcoa de 2006 à 2010

De 2006 à 2010, le gouvernement italien a accordé des tarifs préférentiels de l'électricité à l'entreprise productrice d'aluminium Alcoa pour ses fonderies de Sardaigne et du Veneto. Pour la Commission, les prix, dont bénéficie Alcoa, contribuent uniquement à réduire ses coûts de fonctionnement sans aucune autre justification, déterminant une distorsion de concurrence vis-à-vis de ses homologues européens.

En 1995, la Commission avait accepté que l'entreprise italienne de service public ENEL fournisse à Alcoa de l'électricité à un tarif fixe pendant dix ans, soit jusqu'en décembre 2005. L'opération avait été considérée à l'époque comme une opération commerciale conclue aux conditions du marché, et de ce fait exempte d'aide d'État. Cependant, le gouvernement italien a modifié le régime existant et a prolongé le tarif sans l'adapter à l'évolution du marché. Le tarif en 2010 ne correspond plus aux conditions du marché : c'est un prix subventionné, financé par une taxe imposée aux consommateurs d'électricité. Alcoa achète son électricité à ENEL et l'État italien lui rembourse la différence entre le prix d'achat contractuel et le tarif historique.

La Commission a ordonné par conséquent à l'Italie de mettre fin à ces subventions illégales et de récupérer une partie des aides déjà versées à Alcoa.

La Commission européenne condamne en août 2016 Apple à payer 13 milliards d'euros pour planification fiscale agressive

Depuis 2003, Apple a conclu une transaction fiscale anticipée (ruling fiscal) avec le gouvernement irlandais. L'accord passé a permis à Apple Sales International, filiale irlandaise d'Apple de bénéficier d'un taux d'imposition effectif sur les sociétés de 1 %, taux qui a d'ailleurs décru jusqu'à 0,005 % en 2014. Le traitement, dont a bénéficié Apple, est considéré comme sélectif et discriminatoire puisqu'en Irlande, l'impôt moyen sur les sociétés est fixé à 12,5 %, un taux jugé déjà très bas par rapport à la moyenne européenne. Il constitue donc une aide d'État illégale et oblige l'entreprise à rembourser les sommes non payées au gouvernement irlandais, soit 13 milliards d'euros entre 2003 et 2014. Un tel montant s'explique du fait qu'Apple, durant la période, a organisé ses activités de vente en Europe de manière à faire facturer les produits achetés dans l'ensemble des points de vente européens à la branche irlandaise, déterminant un rapatriement de l'ensemble des bénéfices imposables européens en Irlande. Il s'est avéré qu'Apple Sales International n'était qu'une boîte aux lettres, sans employés, ni bureaux, tout au plus une caisse d'enregistrement fiscal. Il apparaît également que les avantages fiscaux, dont a bénéficié Apple en Irlande, auraient permis de financer la moitié des dépenses de Recherche et Développement réalisées par Apple aux États-Unis pour l'ensemble du marché mondial. Il faut enfin noter que le gouvernement irlandais et Apple ont fait appel de cette décision auprès de la Cour européenne de Justice, qui a, en effet, rejeté la condamnation de la Commission européenne en juillet 2020. La procédure se poursuit, la Commission ayant décidé en septembre 2020 de faire, elle-même, appel de la décision de la Cour européenne de Justice.

8.5.3 *La réglementation sur les fusions (Règlement (CE) n° 139/2004)*

> « Les opérations de concentration de dimension communautaire, qui créent ou renforcent une position ayant comme conséquence qu'une concurrence effective dans le marché commun ou une partie substantielle de celui-ci est entravée de manière significative, doivent être déclarées incompatibles avec le marché commun […] »

Une concentration d'entreprises par fusion, acquisition ou création d'une entreprise conjointe désigne une opération par laquelle deux ou davantage d'entités économiques indépendantes ne deviennent plus qu'une unité économique. Une concentration peut être horizontale, verticale ou de l'ordre du conglomérat. Dans le premier cas, il s'agit de la fusion de concurrents sur le même marché. Dans le second cas, il s'agit de la fusion entre producteurs et clients et/ou fournisseurs. Dans le dernier cas, la fusion est réalisée sur la base de considérations financières sans nécessaire cohérence des activités productives. Il s'agit le plus souvent pour une firme de diversifier ses activités et ainsi minimiser les chocs conjoncturels en compensant les pertes enregistrées au sein d'une activité par les gains générés au sein d'une autre.

Comme dans le cas des ententes, ce sont les fusions horizontales qui focalisent l'attention des autorités de la concurrence. En effet, elles signifient nécessairement une plus grande concentration des parts du marché de référence et le risque d'aboutir à une structure de marché non contestable. Les deux autres catégories ne déterminent pas nécessairement un accroissement des parts de marché alors qu'elles peuvent éventuellement améliorer l'efficacité productive par la réduction des coûts de transaction entre producteurs et fournisseurs : « Dans le contexte de la réalisation et de l'achèvement du marché intérieur, la politique européenne de concurrence en matière de fusions d'entreprises, et en particulier en matière de concentration horizontale, devait être renforcée pour éviter que des concentrations, en principe utile pour les restructurations requises par le marché unique, ne mènent au contraire à des restrictions de concurrence par la création de positions dominantes et la segmentation de marchés nationaux, empêchant ainsi la répercussion des baisses espérées de coûts dans les prix » (Huveneers, 2008a : 111-112).

A. La règle « de minimis »

La règle de minimis est quelque peu complexe en ce qui concerne les concentrations. Si les activités des entreprises, qui fusionnent, sont concentrées dans un seul État membre (chacune des entreprises réalisant plus des deux tiers de son chiffre d'affaires communautaire dans ce pays), la concentration ne revêt pas une dimension communautaire et ce sont les autorités nationales de la concurrence qui sont compétentes.

Une transaction de concentration revêt une dimension communautaire lorsque l'addition des chiffres d'affaires mondiaux de toutes les entreprises concernées est supérieure à cinq milliards d'euros et le chiffre d'affaires individuel à l'intérieur de l'UE d'au moins deux des entreprises concernées est supérieur à 250 millions d'euros, sachant que pas plus de deux tiers de ce chiffre ne peuvent être concentrés dans un État membre (Article 1, paragraphe 2, du règlement n° 139/2004).

Une concentration qui n'atteint pas les seuils définis au paragraphe 2 est de dimension européenne, lorsque les éléments cumulés suivants sont réunis :

- Le chiffre d'affaires total réalisé sur le plan mondial par l'ensemble des entreprises concernées représente un montant supérieur à 2,5 milliards d'euros ;
- Dans chacun d'au moins trois États membres, le chiffre d'affaires total réalisé par toutes les entreprises concernées est supérieur à 100 millions d'euros ;
- Dans chacun d'au moins trois États membres inclus aux fins du point b), le chiffre d'affaires total réalisé individuellement par au moins deux des entreprises concernées est supérieur à 25 millions d'euros, et ;
- Le chiffre d'affaires total réalisé individuellement dans la Communauté par au moins deux des entreprises concernées représente un montant supérieur à 100 millions d'euros, à moins que chacune des entreprises concernées réalise plus des deux tiers de son chiffre d'affaires total dans la Communauté à l'intérieur d'un seul et même État membre.

La compétence exclusive de la Commission en matière de concentrations

Une opération de concentration de dimension communautaire ne peut avoir lieu avant notification à la Commission et avant le feu vert de celle-ci.

Deux clauses exceptionnelles viennent néanmoins compléter la prérogative de la Commission. Selon la clause « allemande », un État membre estimant qu'une concentration de dimension communautaire entrave la concurrence sur son marché national peut demander à être désigné comme l'autorité compétente. À l'inverse, selon la clause « hollandaise », un État membre peut demander à la Commission d'examiner une opération de concentration de dimension non communautaire, mais que l'État membre considère comme une menace pour le commerce intracommunautaire.

Une exception existe également lorsque les États peuvent mettre en avant la nécessité pour eux de prendre des mesures appropriées pour assurer la protection d'intérêts légitimes (Article 21, paragraphe 4). La protection d'intérêts légitimes concerne d'abord la sécurité publique telle que la défense nationale, la sécurité intérieure ou encore la sécurité d'approvisionnement d'un produit ou d'un service ayant une importance fondamentale pour l'existence d'un État. Les intérêts légitimes d'un État peuvent également toucher à la pluralité des médias et au contrôle des entreprises dans le secteur financier en particulier en termes de règles prudentielles. Dans le cas où un État considère qu'une concentration met en jeu des intérêts légitimes, elle peut le communiquer à la Commission qui doit le confirmer pour permettre à l'État de prendre des mesures appropriées relatives à cette concentration.

B. L'examen des effets anticoncurrentiels d'une concentration

Pour déterminer si une fusion d'entreprises peut produire des effets anticoncurrentiels, la Commission doit définir le marché pertinent (voir encadré 8.2) pour évaluer les parts de marché qui seront détenues par la future entité fusionnée.

Dans la réglementation européenne, une fusion n'est pas considérée comme faisant obstacle à la concurrence effective si la part de marché de la nouvelle entité ne dépasse pas 25 %. Si ce chiffre est dépassé, on intègre alors d'autres facteurs de contrepoids à l'analyse. On examine d'abord le niveau des barrières à l'entrée généré par la concentration : il s'agit ici de savoir s'il serait toujours rentable pour une entreprise d'entrer sur le marché dans les conditions de marché postérieures à la concentration. On regarde ensuite le volume de la demande en relation avec la taille minimale optimale de l'entreprise : il s'agit ici d'évaluer les économies d'échelle nécessaires à la survie d'une entreprise sur le marché de référence. On analyse enfin le pouvoir de marché des acheteurs présents sur le marché : il s'agit enfin de déterminer si ces acheteurs sont suffisamment importants pour constituer un contre-pouvoir suffisant.

Entre 1990 et 2019, la Commission a examiné 7260 projets de fusion. Parmi eux, 6401 ont été approuvés, 151 ont été retirés au premier examen et 144 au second. En tout, 27 fusions ont été refusées sur l'ensemble de la période (Philippon, 2019).

En cas de refus, la Commission commence une négociation avec les candidats à la fusion de manière à rendre cette fusion compatible avec le marché intégré européen. Pour plus des deux tiers des cas de concentration, la Commission propose des mesures correctives sous la forme de cessions d'actifs stratégiques (divestiture remedy), qui permettent de rééquilibrer le marché en créant de toutes pièces un nouveau concurrent ou en renforçant un concurrent déjà établi.

ENCADRÉ 8.8

Concentration dans le secteur européen des télécommunications ou lorsque la politique de concurrence européenne n'est pas une science exacte

En mai 2016, La Commission a interdit le projet de rachat de Telefonica UK (O2) par Hutchison 3G UK (THREE). Elle a justifié sa décision en soulignant qu'une fois la concentration réalisée, la nouvelle entité partagerait le réseau de téléphonie mobile britannique avec seulement deux autres concurrents EE – Everything Everywhere (filiale de British Telecoms) et Vodafone. Or pour la Commission, le maintien de quatre concurrents est une condition essentielle pour la contestabilité du marché. Une telle concentration serait donc préjudiciable au consommateur, mais aussi aux opérateurs virtuels (opérateurs de services mobiles qui ne possèdent pas d'infrastructures propres et qui doivent négocier l'accès au réseau avec ceux qui le détiennent). Avec les mêmes arguments, la Commission a rejeté en 2015 la demande de fusion entre les opérateurs Teliasonera (Suède) et Telenor (Norvège), la concentration du marché qu'elle engendrait étant particulièrement problématique au Danemark. Pourtant, par le passé, la Commission avait déjà donné son feu vert à des concentrations présentant les mêmes problématiques. Elle avait ainsi autorisé en 2014 la fusion entre Hutchison 3G UK et Telefonica Ireland sur le marché irlandais, Telefonica Deutchland et E-Plus sur le marché allemand ainsi qu'en 2012, le rachat d'Orange Austria par Hutchison 3G sur le marché autrichien. Toutes ces concentrations ramenaient le nombre d'opérateurs de 4 à 3, moyennant la création d'activités de détail par des opérateurs virtuels. Ces contradictions dans l'évaluation récente des concentrations dans le secteur des télécommunications marquent la tension soulignée dans ce chapitre entre politique de concurrence et politique industrielle. Il est apparu à beaucoup d'analystes que la clémence de la DG Compétition à l'égard des rapprochements effectués entre 2012 et 2014 visait à soutenir un secteur dans la tourmente de la crise économique alors que le durcissement qui s'effectue par la suite correspond davantage à la prise de conscience du retard pris par le marché du numérique en Europe par rapport aux États-Unis et dès lors à la volonté de forcer les opérateurs de services mobiles et Internet à faire les investissements technologiques nécessaires (sous pression d'une concurrence effective) (Financial Times, 2015a ; Financial Times, 2015b).

ENCADRÉ 8.9

Concentration industrielle, pouvoir oligopolistique et monopolistique : un débat transatlantique qui gagne en puissance

Les niveaux de concentration atteints dans de nombreux secteurs industriels ont fait l'objet d'une attention croissante depuis une dizaine d'années. Beaucoup des études réalisées se focalisent sur les marchés américains qui, pour certains analystes, présentent aujourd'hui une structure oligopolistique, voire monopolistique sans précédent. Cette question touche également l'Union européenne, d'une part parce qu'un certain nombre d'entreprises américaines, en particulier dans les secteurs technologiques, détiennent des positions identiquement dominantes aux États-Unis et en Europe (voir section 8.6 de ce chapitre consacrée à l'industrie numérique), mais aussi parce qu'au-delà de la problématique des GAFAM, la tendance à la concentration industrielle touche également certains secteurs traditionnels de l'Union européenne. Ces fortes concentrations interrogent la pertinence des politiques de concurrence en vigueur comme l'a montré l'encadré 8.1 pour les États-Unis, elles ravivent également le débat sur les interactions entre politique industrielle et politique de la concurrence comme l'ont montré la section 8.3 et la tentative de fusion entre Alstom et Siemens, elles suscitent enfin discussions et propositions législatives pour la mise en œuvre de mesures correctrices.

Que montrent les études menées à ce sujet ? Les indicateurs de la concentration convergent-ils vers le même diagnostic ? À ce titre, un très grand nombre d'analyses portant sur le marché américain confirme que la concentration a progressé de manière très nette et touche de nombreux secteurs et pas uniquement ceux des hautes technologiques. Les études faites sur la structure des marchés européens sont, quant à elles, plus contradictoires. Pour ce qui est du marché américain, si l'on prend la répartition des parts de marché dans un secteur donné, il est maintenant admis que 75 % des industries aux États-Unis ont enregistré une augmentation de leur niveau de concentration entre 1997 et 2012 (Wu, 2018). Un dossier publié par The Economist en 2016 précise qu'aux États-Unis, les 4 premières entreprises par secteur d'activité ont vu en moyenne leurs parts de marché passé de 26 % en 1997 à 32 % en 2012. Les secteurs particulièrement touchés par cette tendance sont le secteur de la santé, des hautes technologies et de la banque (OECD, 2018). Mais c'est aussi le cas du transport aérien où les quatre entreprises leaders ont vu leurs parts du marché américain passer de 43 % en 1985 à 72 % en 2018 (Shambaugh et al., 2018). De la même manière, deux firmes Procter & Gamble et Kimberly-Clark se partagent 64 % du marché américain des couches-culottes. La totalité du marché des lave-linges et sèche-linges se trouve concentrée entre les mains de trois compagnies Whirlpool (58 %), Haier (26 %) et Samsung (16 %) (Open Markets, 2021[18]). Ces évaluations alertent d'autant plus qu'elles sont également considérées en deçà des niveaux réels de concentration car ne prenant pas en compte le phénomène de « propriété commune » (« Common ownership »), dans le cadre duquel des investisseurs institutionnels détiennent des parts dans de nombreuses entreprises d'un même secteur. Les trois plus grands d'entre eux surnommés les « Titans de Wall Street », BlackRock, State Street Global Advisors et Vanguard Group, sont collectivement actionnaires majoritaires de 40 % de la totalité des entreprises cotées en bourse et de 90 % de celles parmi les 500 premières (S&P 500) (Miazad, 2021). Une telle concentration a un impact sur le mark-up des entreprises américaines (voir encadré 8.2 pour une définition du mark-up) : entre 1950 et 1980, le mark-up moyen se situait autour de 20 % au-dessus du coût de production. En 2014, il est de 67 % (De Loecker & Eeckhart, 2017). Elle a également un impact sur la capacité des jeunes entreprises à entrer sur le marché. Les entreprises de moins de 5 ans d'existence comptaient pour 50 % des entreprises présentes sur le marché américain en 1980. En 2013, le taux de renouvellement des entreprises (« churning rate » en anglais) est tombé à un tiers. De même, la part de la main-d'œuvre employée par ces jeunes entreprises est passée de 20 à 10 % sur la même période (Philippon, 2019). Pour ce qui concerne le marché européen, les études réalisées se contredisent : certaines d'entre elles considèrent que les marchés européens ne présentent pas d'accélération avérée de la concentration et sont devenus par voie de conséquence plus compétitifs que les marchés américains (Valletti *et al.*, 2017 ; Gutiérrez & Philippon, 2018 ;

18 Pour une vision secteur par secteur des niveaux de concentration atteints aux États-Unis, il est possible de consulter le site de l'Open Markets Institute : https://concentrationcrisis.openmarketsinstitute.org/.

Philippon, 2019). D'autres mettent en évidence une augmentation, certes moins élevée qu'aux États-Unis, des niveaux de concentration européens. Une étude de l'OCDE par exemple montre qu'en 2014, les 8 premières entreprises de chaque secteur font 4 % de ventes supplémentaires en Europe qu'en l'an 2000, un chiffre qui, en comparaison, atteint 8 % aux États-Unis (OCDE, 2019). Un autre rapport à l'initiative du think tank ECIPE souligne que pour les secteurs des postes, des transports aérien et fluvial et des télécommunications, les 10 plus grandes entreprises détiennent 80 % du marché européen. Il révèle également que le taux de renouvellement des entreprises sur le marché européen a décru, le pourcentage de jeunes entreprises passant de 18,4 à 17,3 % entre 2008 et 2016 (Erixon, 2019).

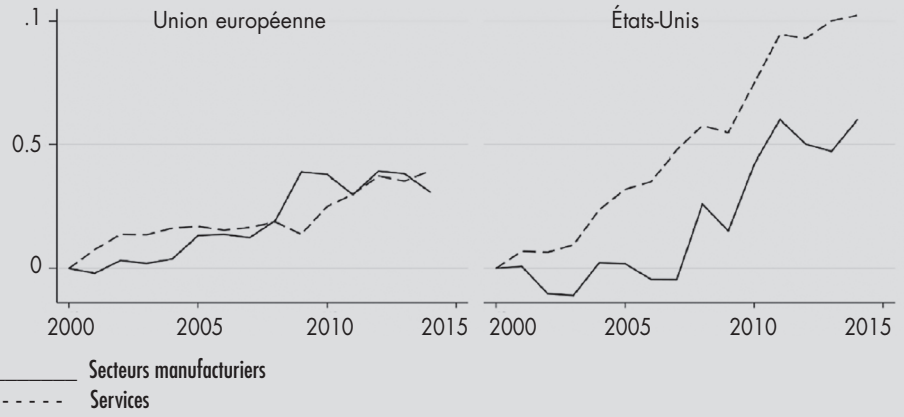


Figure 8.1 *Évolution de la concentration en Amérique du Nord et en Europe pour le marché des produits manufacturés et des services entre 2000 et 2015*

Source : OCDE, 2019
Les pays pris en compte sont pour l'Europe : la Belgique, l'Allemagne, le Danemark, l'Estonie, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grande-Bretagne, la Grèce, la Hongrie, L'Irlande, l'Italie, la Lettonie, les Pays-Bas, la Norvège, la Pologne, le Portugal, la Suède et la Slovénie. Pour l'Amérique du Nord sont intégrés le Canada et les États-Unis.

Comment expliquer cette tendance à la concentration, en particulier aux États-Unis ? Il est important de souligner d'abord que si la crise de 2008 marque une accélération du phénomène, celui-ci était déjà amorcé dès les années 2000 (figure 8.1). Trois facteurs explicatifs sont le plus souvent discutés : d'une part, l'émergence d'entreprises superstars qui, du fait d'innovations et de gains de productivité substantiels, ont réussi à concentrer entre leurs mains une grande part de marché (par entreprises superstars, on désigne souvent les entreprises du secteur numérique) ; d'autre part, les stratégies de consolidation menées par un certain nombre d'entreprises par le biais des fusions & acquisitions. À ce titre se discute de plus en plus en Europe mais aussi aux États-Unis la pratique des « killer acquisitions », qui vise pour une entreprise à acquérir un compétiteur direct pour mettre fin à ses activités et ainsi éliminer la concurrence ; enfin la concentration des marchés est également mise à l'actif de politiques de la concurrence plus laxistes en particulier aux États-Unis (voir encadré 8.1). La Commission fédérale du Commerce, à partir de 1996, a par exemple cessé d'évaluer les cas de fusions ayant lieu sur des marchés où le nombre de concurrents actifs était au nombre de 5 ou 6, n'intervenant qu'à partir de structures oligopolistiques égales ou inférieures à 4 entreprises (Kwoka, 2015). De la même manière, les cas d'abus de position dominante sont également devenus très rares aux États-Unis avec seulement 11 cas traités depuis 1990 alors que dans l'Union européenne, les abus de position dominante constituent 40 % de l'ensemble des cas traités par les autorités de la concurrence nationales et européennes (Philippon & Gutiérrez, 2017). T. Philippon met également en évidence le rôle déterminant joué par le lobbying mené par les grandes entreprises pour faire

valoir la pertinence et le caractère pro-concurrentiel de leurs pratiques. Les dépenses en la matière sont deux fois plus importantes aux États-Unis qu'en Europe, et c'est sans compter l'implication des entreprises américaines dans le financement des campagnes présidentielles des candidats à la Maison-Blanche (Philippon, 2019). Toutefois, les pratiques de lobbying ne doivent être ni négligées ni sous-estimées en Europe. D'abord, les lobbyistes sont loin de tous s'enregistrer dans le registre de transparence mis en place par la Commission en 2011 et celui-ci n'archive pas les données antérieures à l'année en cours, rendant très difficile toute analyse dynamique de l'influence du lobbying dans les activités des institutions européennes (Dellis et al, 2017). Ensuite, une étude de la Banque centrale européenne montre que les entreprises avec les dépenses de lobbying les plus élevées sur le plan européen sont aussi celles opérant dans les secteurs les plus concentrés (Dellis et al., 2017).

Quelles sont les conséquences de tels niveaux de concentration ? Trois types d'impact reviennent régulièrement dans le débat. Il y a d'abord le déclin des investissements depuis le début des années 2000 (Shambaugh et al, 2019). Entre 1962 et 2001, la croissance moyenne du stock de capital des entreprises américaines était de 3,7 %. À partir de 2002 et jusqu'en 2012, elle n'est plus que de 1.9 % et continue à baisser par la suite. On considère aujourd'hui qu'une entreprise aux États-Unis investit environ 10 cents pour chaque dollar de profit engrangé (Philippon, 2019). On constate également que la concentration agit à la baisse sur le niveau des salaires, le nombre d'employeurs se réduisant par rapport aux travailleurs sur le marché. (Picketty, 2013 ; Furman & Orszag, 2015). Enfin, la diminution du nombre d'entreprises par secteur semble avoir un impact direct sur la dynamique d'innovation (Atkinson et al., 2012 ; Erixon & Weigel, 2016 ; Shambaugh, 2018).

8.6 LA POLITIQUE DE CONCURRENCE : UN INSTRUMENT CLÉ DE LA STRATÉGIE NUMÉRIQUE EUROPÉENNE

Ce chapitre a déjà mis en évidence, à plusieurs reprises, des cas de pratiques anticoncurrentielles pour lesquels des entreprises du secteur numérique et plus particulièrement les géantes américaines Google, Amazon, Facebook, Apple et Microsoft (GAFAM) ont été condamnées au niveau européen. Dans cette section, il ne s'agit pas de revenir sur ces cas, mais d'aborder les problématiques structurelles spécifiques que soulèvent les industries du numérique. Ces dernières bénéficient, en effet, de toute une série de défaillances de marché qui leur offrent une position dite de « Winner takes all » ou « le gagnant prend tout ». Dans un tel contexte, les principes et instruments juridiques à la disposition des autorités de la concurrence apparaissent de plus en plus inadéquats pour répondre au pouvoir de marché acquis par les géants du numérique. Ce constat génère, depuis quelques années, de nombreux débats et consultations au niveau européen sur la manière d'adapter le droit de la concurrence aux technologies numériques. Beaucoup, particulièrement aux États-Unis, ont corrélé ces discussions « bruxelloises » au retard technologique pris par l'Union européenne depuis le début des années 2000 et à son incapacité à faire émerger des champions dans le domaine des hautes technologies. Les fragilités européennes en la matière donnent certainement une envergure supplémentaire et une dimension d'urgence à la réflexion, qu'elle se passe au niveau des institutions européennes, des États membres ou des groupes d'intérêt industriels. Mais il est clair également que la question de la nécessaire mise en adéquation de l'antitrust aux industries numériques devient globale, comme le montrent les récentes mesures prises par le nouveau gouvernement Biden (encadré 8.1) et les interventions faites en Chine à l'encontre de certains de leurs propres champions numériques comme Alibaba et Tencent. Alors que les technologies numériques étaient analysées au début des années 2000 comme une transformation sectorielle des télécommunications, elles s'avèrent aujourd'hui comme des technologies à « usage général » (« general purpose » en anglais), s'étendant à l'ensemble des biens et des services, par le biais de l'Internet des objets, de l'Intelligence Artificielle et de ce qui est aujourd'hui estampé comme la 4e révolution industrielle (voir le chapitre sur les politiques industrielles). La transformation numérique touche donc à l'ensemble de l'économie, donnant un rôle central aux entreprises numériques permettant

cette transformation, une centralité qui explique l'importance donnée par la Commission européenne à une réforme de la politique de concurrence.

8.6.1 *Les dynamiques du « Winner takes all »*

Au-delà des infractions au droit de la concurrence commises par certaines entreprises du numérique comme beaucoup d'autres entreprises dites traditionnelles, le déploiement des technologies numériques dans l'économie détermine des défaillances de marché, qui ne sont pas nouvelles en soi, mais dont leurs effets cumulés et cumulatifs peuvent offrir une position structurellement dominante aux acteurs numériques qui en bénéficient.

A. Effets de réseau

Comme toutes les industries de réseau, les industries numériques bénéficient *d'effets de réseau*. Rappelons-le rapidement : il y a un effet de réseau lorsque l'utilité perçue d'un service par le consommateur augmente avec la croissance du nombre d'utilisateurs. L'intérêt d'un internaute à utiliser des réseaux sociaux tels que Facebook, Twitter ou LindedIn vient du nombre d'ami(e)s, de collègues et de relations potentielles utilisant ces mêmes réseaux. Il en est de même pour les plateformes numériques telles qu'Amazon, Booking, eBay ou encore Airbnb. Les effets de réseau favorisent l'émergence de monopoles naturels en concentrant les utilisateurs autour du réseau le plus grand qui offre dès lors la plus grande capacité à connecter individus, producteurs, fournisseurs de services et consommateurs. Ces effets de réseau constituent des barrières à l'entrée pour de nouveaux concurrents et augmentent les *coûts de conversion* (« switching costs » en anglais), c'est-à-dire l'opportunité pour le consommateur de choisir un autre réseau. Bien sûr, ce phénomène n'est pas purement mécanique, la notoriété gagnée par WhatsApp ou Instagram aux dépens de Facebook démontre du contraire.

B. Accumulation du capital de données

Avec les effets de réseau, les grands fournisseurs de plateformes numériques tendent à concentrer des quantités substantielles de données à la fois personnelles et non personnelles[19] (« big data »). Cette défaillance de marché liée à l'accumulation de données est plus spécifique aux industries numériques : elle agit suivant deux types d'effets considérés anti-concurrentiels, que l'on qualifie en général de boucles de rétroaction (« feedback loop » en anglais). D'une part, les données collectées nourrissent l'algorithme et/ou l'intelligence artificielle sur lequel repose le fonctionnement de la plateforme. Elles leur permettent d'être plus performants avec le temps et le nombre d'usages et d'utilisateurs. Dans le cas d'un moteur de recherche par exemple, plus il y a de recherches effectuées, plus il y a d'utilisateurs et plus l'algorithme se perfectionne et fonctionne de manière optimale (le nombre de recherches croisées aux choix faits par l'usager à partir des propositions de l'algorithme lui permettent de faire des propositions qui correspondent toujours plus finement aux souhaits de l'utilisateur). On peut parler d'économies d'apprentissage cumulatives (« accruing learning curves » : Bourreau et al., 2017). Les premiers entrants sur le marché peuvent dès lors bénéficier, grâce aux effets réseaux et à l'accumulation de données, d'une amélioration constante de leurs plateformes, qui leur permet par rétroaction d'attirer encore davantage d'utilisateurs, augmentant encore davantage les barrières à l'entrée pour des entreprises proposant un algorithme peut-être plus innovant mais qui ne bénéficie pas encore d'un « capital » de données suffisant.

Au-delà du perfectionnement continu de leurs plateformes et de leurs applications, la récolte de données accorde aux géants du numérique une vue précise et omnipotente sur chacun de leurs utilisateurs, sur leurs habitudes et leurs préférences. Une telle connaissance du consommateur non seulement se monnaye auprès des annonceurs et des marketeurs, mais elle permet aux entreprises qui en sont détentrices de développer de nouveaux produits et services adaptés et parfois personnalisés au profil de leurs consommateurs. Les données

19 Les données non personnelles sont celles générées par les machines, robots et autres objets connectés. Elles ne sont donc pas directement produites par l'utilisateur.

accumulées par une entreprise, grâce à la fourniture d'un service numérique, offrent à celle-ci un effet de levier particulièrement avantageux vers une diversification de ses activités et l'obtention d'économies de gamme (Nouveau, 2020). Cette boucle de rétroaction explique le profil actuel d'une entreprise comme Amazon qui n'est plus seulement une plateforme de e-commerce mais également un fournisseur d'informatique en nuage, un éditeur de livres, un producteur de biens de consommation, un producteur d'objets connectés (tels que l'assistant personnel Alexa), un producteur et fournisseur de vidéos à la demande, un fournisseur de services de paiement en ligne et de crédits bancaires, un fournisseur de services logistiques, etc. Amazon a également tenté d'entrer sur le marché des iPhone et conduit actuellement des projets de recherche et développement en matière de voitures autonomes. La concurrence peut-elle être considérée préservée si un entrant sur le marché détient des données auxquelles les autres concurrents n'ont pas accès ou ont accès mais avec un coût supplémentaire ?

C. Marchés multifaces

À cette question s'ajoute la problématique plus classique du *marché dit « biface » et/ou « multiface*[20]» (« two-sided market » et « multi-sided market » en anglais), qui est propre à beaucoup de services d'intermédiation et qui donc caractérise également les plateformes numériques. Pour qu'une plateforme d'e-commerce telle qu'Amazon devienne rentable, il faut non seulement que des vendeurs soient présents sur la plateforme mais aussi qu'il y ait des acheteurs. Les deux faces du marché sont tout aussi importantes pour assurer la réussite de la plateforme[21]. N'avoir que des vendeurs et pas d'acheteurs rend la plateforme inopérante. De la même manière, la rentabilité d'un réseau social comme Facebook, gratuit pour l'utilisateur, repose sur la présence d'annonceurs qui, eux, payent pour utiliser la plateforme Facebook comme support publicitaire. Une plateforme comme Facebook ne fonctionnera que s'il y a suffisamment d'utilisateurs pour attirer les annonceurs et si également les utilisateurs se rendent fréquemment sur la plateforme. Le nombre d'utilisateurs du moteur de recherche Google dépend du nombre et de l'attractivité des « usages » disponibles de l'autre côté de l'interface. D'où l'intérêt de mettre à disposition gratuitement certains services tels que Google Maps. « If you're not paying for it, you're not the customer, you're the product being sold », est un adage bien connu à la Silicon Valley. Bon nombre de plateformes proposent certains de leurs services à titre gratuit ou à un prix « défiant toute concurrence », interrogeant le caractère prédateur de certaines pratiques avérées ou suspectées (Khan, 2017). Si Google Maps est gratuit, comment est-il possible pour un concurrent d'offrir un service équivalent et potentiellement de meilleure qualité sur la base d'un prix ? Google Maps est subsidié par les revenus publicitaires que retire la compagnie Alphabet de son moteur de recherche Google Search. Le développeur d'un service de cartographie ne disposant pas des avantages financiers d'une plateforme, a-t-il une chance de faire valoir son service sur le marché ?

D. Contrôleurs d'accès ou « gatekeepers »

D'autre part, le succès rencontré par ces plateformes, l'agrégation d'un nombre exponentiel d'utilisateurs de chaque côté de l'interface – vendeurs et consommateurs – tendent à faire de ces plateformes un intermédiaire nécessaire. Est-il possible de ne pas être présent sur Amazon si l'on est un vendeur ? Est-il possible aujourd'hui de proposer un service d'hôtellerie sans être présent sur Booking[22] ? Est-il possible de proposer une nouvelle application sans la rendre accessible et compatible avec les systèmes d'exploitation mobile iOS d'Apple et

20 Le concept de marché biface et/ou multiface est relativement récent. À l'origine, il a été théorisé et développé par les économistes Jean Tirole et Jean Charles Rochet (2003) : « Platform competition in two-sided markets, Journal of the European economic association, vol .1, n° 4, pp. 990-1029.

21 Un aéroport est, par exemple, un marché biface, celui-ci ayant à la fois comme clients les compagnies aériennes utilisant l'infrastructure, et les passagers qui passent par l'aéroport pour voyager. Les journaux et les chaînes de télévision, qui rassemblent lecteurs et/ou téléspectateurs, annonceurs, éditorialistes et/ou fournisseurs de contenu, sont des marchés multifaces.

22 56 % des Allemands réservent leurs vacances sur Booking.com (Anderson et al., 2021).

Android de Google, qui détiennent respectivement 14,6 % et 82,2 % du marché mondial ? (Caribou, 2016)[23]. À l'exception des entreprises positionnées dans des niches très spécifiques, beaucoup diront que c'est difficile. Dans un autre ordre d'idées, la firme Amazon, en gagnant une position de plus en plus dominante sur le marché du e-commerce, est également devenue avec les années un client de plus en plus important pour les compagnies de livraison express comme UPS et FEDEX. Une étude réalisée en 2015 évaluait à 1 milliard de dollars les revenus générés par UPS grâce à Amazon. Forte de cette position, Amazon aurait négocié un rabais de 70 % sur les prix appliqués aux livraisons standards des sociétés de courrier express. Ces dernières ont, dès lors, compensé le manque à gagner en augmentant les prix de leurs services pour leurs autres clients-vendeurs indépendants, qui, eux-mêmes, ont dû augmenter leurs prix au consommateur final. Cette réaction en cascade a été doublement bénéfique pour Amazon, qui a joui d'une baisse de ses coûts de transport mais aussi de l'augmentation des prix de ses concurrents. Dernière étape dans le processus : constatant la hausse des coûts de transport pour ses concurrents, Amazon lance, en 2006, FBA « Fullfillment By Amazon », un service de stockage et de livraison proposé aux vendeurs indépendants, qui, dès lors, peuvent indirectement bénéficier des tarifs préférentiels de transport négociés par Amazon, moyennant évidemment la marge prise par la firme. Le champion du e-commerce a bouclé la boucle en transformant une partie des vendeurs indépendants en clients d'Amazon (Khan, 2017 : 775-777). Force est de constater que les effets de réseaux cumulés aux effets de marchés « multifaces » donnent à ces plateformes une position centrale sur le marché et son écosystème, puisque leur utilisation devient incontournable pour un certain nombre d'acteurs tandis que ceux qui peuvent/veulent s'en passer en subissent néanmoins les effets indirects. On présente aujourd'hui ces entreprises comme des *« contrôleurs d'accès »* ou « *gatekeepers* » en anglais. Cette position de « gatekeeper » devient d'autant plus problématique que les fournisseurs de plateformes numériques utilisent leur capital de données pour diversifier leurs activités et s'engager sur d'autres marchés. Dans ce cadre, il leur arrive d'utiliser leur propre plateforme pour faire la promotion et assurer la vente des nouveaux produits/services proposés. Cela soulève, d'une part, la question de la neutralité du fournisseur devenu également utilisateur, comme illustré par le cas de Google Search et de son service de comparateur de prix Google Shopping (voir encadré 8.5). D'autre part, pour les plateformes bifaces, le processus de diversification se fait avec l'avantage de récolter des données non seulement sur le consommateur et ses préférences mais aussi sur le vendeur devenu rival. Le conflit d'intérêts est clairement porteur de possibles distorsions de concurrence.

E. Effets de verrouillage

L'usage d'une plateforme détermine, dans bien des cas, le stockage de données pour le consommateur, qu'il s'agisse de messages, photos et coordonnées de contacts dans le cadre d'un réseau social, d'une messagerie ou d'un système d'exploitation ; de données et fichiers personnels et professionnels dans le cadre d'un site d'hébergement (Google Drive, Amazon Web Services, Microsoft Azure, Dropbox proposent ce type de services dans le cadre de l'informatique en nuage) ; de traces d'activités archivées sur des sites de commandes et de réservation en ligne. Les exemples se déclinent à l'infini et concernent tout autant le consommateur final que l'entreprise s'appuyant sur les services d'une plateforme. Dans la perspective de la 4e révolution industrielle, le déploiement de l'Internet des choses et de l'Intelligence Artificielle est amené à décupler les quantités de données à stocker, traiter et interpréter, consolidant le rôle des plateformes proposant ces services. Le stockage, le traitement et l'analyse de données se font selon les standards techniques de la plateforme qui ne sont pas nécessairement compatibles avec ceux d'une autre plateforme. Dans un cas de non-interopérabilité entre deux plateformes, le transfert de données peut s'avérer complexe, voire impossible, « verrouillant » le consommateur à la plateforme « détenant » ses données. Ces effets de verrouillage (« lock-in effect » en anglais) réduisent la concurrence, accentuent les barrières à l'entrée et renforcent le statut monopolistique des géants du numérique (Nouveau, 2020).

23 Une des raisons pour lesquelles Microsoft a abandonné le marché du téléphone mobile en 2017 est liée à son incapacité à attirer les développeurs d'applications sur son système d'exploitation (Anderson et al., 2021).

F. Les effets de rente de monopole

L'ensemble des effets décrits ci-dessus donne un pouvoir de marché aux grandes plateformes digitales qui, alors, bénéficient de rentes de monopole. Si l'on reprend la définition de l'économiste Paul Krugman, une rente de monopole est un profit qui ne représente pas les retours sur investissement de l'entreprise mais la position dominante détenue par l'entreprise. La rente est en quelque sorte déconnectée de tout processus de production (Krugman, 1989 : 1179-1223). Le duopole Apple et Google, avec leur système d'exploitation iOS et Android, constitue un cas typique puisque les deux compagnies prélèvent 30 % des revenus réalisés sur leur plateforme par les développeurs d'application sur la vente de leurs applications ainsi que sur les ventes réalisées dans le cadre de l'application (Caribou, 2016). De la même manière, les effets de réseau et de marché multiface offrent aux grandes plateformes une base exponentielle d'utilisateurs qui, d'un côté, draine une part de plus en plus grande des revenus publicitaires et qui, de l'autre, assèche les petits opérateurs numériques et les opérateurs plus traditionnels comme la presse écrite, de cette manne publicitaire. L'exploitation des données numériques, comme on l'a vu, offre également accès à une source substantielle de revenus et permettent aux géants du digital non seulement de les monnayer mais aussi de diversifier leur portefeuille d'offres. Du point de vue de la concurrence, le capital accumulé par les grands acteurs de l'industrie numérique leur donne un « pouvoir d'acquisition » dont ils se servent à la fois pour capturer innovations et technologies développées par de jeunes start-up, pour s'approprier le capital de données collecté par d'autres acteurs du numérique et également pour absorber les entreprises concurrentes les plus menaçantes (Nouveau, 2020). Un cas d'école est celui de Facebook qui, en acquérant WhatsApp en 2013 pour 19 milliards de dollars, faisait d'une pierre trois coups : acquérir un concurrent à l'ascendance fulgurante, se doter d'un système d'exploitation pour téléphonie mobile (dont Facebook manquait), et intégrer un capital de données équivalent à 450 millions d'utilisateurs mensuels et 20 milliards de messages par jour au moment de l'acquisition. On peut citer également l'acquisition en Europe de la compagnie suédo-estonienne Skype en 2011 et de l'entreprise finlandaise Nokia en 2013 par Microsoft ou encore de la start-up britannique DeepMind[24] par Google en 2014. D'un point de vue plus général, les entreprises leaders dans le secteur numérique sont devenues des acteurs clés sur les marchés des actions et des capitaux à risque, que ce soit aux États-Unis ou en Europe. La Banque européenne d'investissement (BEI) a pu constater qu'entre 2003 et 2015, 44 % des entreprises européennes, qui ont obtenu l'apport financier de capitaux à risque, ont finalement été achetées par des entreprises non européennes, principalement américaines (EIB, 2018 : 259). La question des « killer acquisitions[25] » devient une question centrale à la fois dans le cadre des politiques de concurrence et des politiques industrielles. Elle fait ressurgir la faiblesse des entreprises européennes dans ce domaine et la nécessité de créer une place pour d'éventuels candidats européens sur ces marchés stratégiques. Les rentes de monopole dont bénéficient les GAFAM ainsi que certains leaders chinois constituent une entrave à cet objectif.

8.6.2 *Le Digital Market Act : un projet de loi pour renforcer la contestabilité des marchés numériques*

Proposé en décembre 2020 par la Commission européenne, le Digital Market Act est supposé répondre aux défaillances de marché inerrantes aux technologies du numérique. Cette proposition étant encore en discussion au moment de la publication de cet ouvrage, rien de ce qui est présenté ci-dessous ne sera nécessairement validé par le Conseil européen et par le Parlement européen. D'autre part, les enjeux présentés par ce projet de loi ont déclenché de vives campagnes de lobbying qui pourraient influencer le processus législatif, le retrait ou l'amendement de certains éléments de la proposition (Espinoza, 2020).

24 Spécialisée dans l'intelligence artificielle, la société DeepMind avait fait sensation, à partir de 2015, en opposant son programme informatique intelligent AlphaGo à plusieurs champions de jeu de GO d'envergure mondiale, des face-à-face dont l'algorithme sortait systématiquement vainqueur.

25 Une « killer acquisition » est une acquisition qui vise à éliminer la concurrence existante sur le marché.

Une caractéristique importante du projet est que les règles proposées sont des règles discriminantes, car elles ne s'appliqueront qu'aux entreprises considérées comme des « gatekeepers ». À ce titre, un lobbying intense est en cours pour influencer les critères qui seront pris en compte et qui désigneront les entreprises auxquelles la loi s'appliquera une fois votée.

À l'heure actuelle, la proposition de règlement définit comme un « gatekeeper » une société qui remplit l'ensemble des critères suivants :

- *Offre des services de plateforme essentiels (Core Platform Services – CPS) tels qu'un service d'intermédiation en ligne, un moteur de recherche en ligne, un réseau social en ligne, une plateforme de vidéos partagées en ligne, un service de communications interpersonnelles, un service d'hébergement dans le nuage (cloud computing) ou un service de publicité ;*
- *À un impact significatif sur le marché intérieur : la Commission propose, à ce titre, que soit considérée comme un gatekeeper une entreprise opérant au moins dans trois États membres, ayant un chiffre d'affaires dans l'Espace économique européen égal ou supérieur à 6,5 milliards d'euros au cours des trois derniers exercices, ou ayant une valeur marchande équivalente à au moins 65 milliards d'euros au cours du dernier exercice* ;
- *Exploite un service de plateforme qui sert de passerelle importante pour les professionnels désirant atteindre les utilisateurs : la Commission propose, à ce titre, que soit considérée une passerelle importante une plateforme qui atteint plus de 45 millions d'utilisateurs actifs par mois établis ou localisés dans l'Union et plus de 10 000 utilisateurs actifs professionnels au cours de la dernière année d'exercice ;*
- *Jouit d'une position bien établie et durable de manière actuelle ou dans un avenir proche, c'est-à-dire remplit les deux précédents critères depuis au moins trois ans.*

Les gatekeepers, une fois désignés, seraient soumis à des obligations et restrictions « ex ante ». Ex ante signifie que les règles imposées par le Digital Market Act s'appliqueront aux plateformes dès l'entrée sur le marché, tout au long de leurs opérations et dans le cadre de leurs relations avec leurs partenaires – qu'ils soient fournisseurs, clients, firmes acquises et/ou fusionnées. En cela, elles se distinguent au droit de la concurrence qui, dans la plupart des cas, s'applique ex-post, c'est-à-dire une fois la pratique anticoncurrentielle constatée. La proposition de règles ex ante pallie les longues procédures qui caractérisent le droit de concurrence : l'enquête visant à démontrer d'un abus de position dominante est souvent très longue, le rendu de la décision et les procédures d'appel de la décision prolongent parfois de plusieurs années l'effectivité de la décision (voir encadrés 8.5 et 8.6). Le temps de la procédure juridique prolonge en quelque sorte l'abus de position dominante tel que les concurrents n'ont plus l'opportunité de se développer sur le marché (Nouveau, 2021). Le Digital Market Act, quant à lui, vise à empêcher les abus avant qu'ils ne soient commis et à imposer des pratiques pro-concurrentielles aux plateformes « dès le départ ». C'est pourquoi le Digital Market Act n'est pas présenté comme faisant partie du droit de la concurrence mais comme une réglementation complémentaire au droit de la concurrence. Parmi les restrictions proposées par la Commission européenne, on retrouve l'interdiction pour le gatekeeper de pratiquer l'auto-préférence, c'est-à-dire de mettre en avant ses propres produits/services aux dépens des autres vendeurs présents sur la plateforme, d'espionner les entreprises utilisant leur plateforme et d'utiliser leurs données pour entrer en concurrence avec eux. En termes d'obligations, le gatekeeper devra garantir la portabilité des données de ses utilisateurs sur une autre plateforme de son choix et l'interopérabilité de leurs services avec les services proposés par un autre opérateur ; de mettre à disposition des informations essentielles sur le fonctionnement technique de la plateforme pour permettre à d'autres softwares et services de se rendre compatibles (Anderson *et al.*, 2021).

La Commission européenne souhaiterait que la proposition soit adoptée à l'horizon 2022, mais le caractère stratégique de son projet de loi laisse présager des conflits d'intérêts majeurs avec les plateformes concernées et dès lors un débat institutionnel et politique intense et des amendements conséquents avant une possible adoption.

BIBLIOGRAPHIE

AHMED, Murad, ROBINSON, Duncan & WATERS, Richard : Obama attacks Europe over technology protectionism, The Financial Times, 16 février 2015.

ALTOMONTE, Carlo & NAVA, Mario : Economics and policies of an enlarged Europe, Edward Elgar, 2005.

ANDERSON, Julia & MARINIELLO Mario : Regulating big tech : the Digital Markets Act, Bruegel blog, 16 February 2021.

ATKINSON, Robert D. & EZELL, Stephen J. : Innovation economics, the race for global advantage, Yale University Press, United States, 2012.

ARTIS, Mike & NIXSON, Frederick : The economics of the European Union, 4th edition, Oxford University Press, 2007.

BAJGAR, Matej, BERLINGIERI, Giuseppe, CALLIGARIS, Sara, CRISCUOLO, Chiara & TIMMIS, Jonathan : Industry concentration in Europe and North America, OECD productivity working papers, N° 18, January 2019.

BEREND, Yvan T. : Histoire économique de l'Europe, De Boeck, 2018.

BERGMAN, Mats A., COATE, Malcom B., MAI, Ahn T.V. & ULRICK, Shawn W. : Do merger policy converge after the 2004 European Union Reform ?, October 26, 2018.

BAUMOL, William J., PANZAR, John C. & WILLING, Robert D. : Contestable markets and the theory of industry structure, 1982.

BLANCHET, Max : « Industry 4.0, Nouvelle donne industrielle, nouveau modèle économique », in Outre-Terre, « L'avenir économique du monde N° 1 », pp. 62-85, 2016.

BORK, Robert H. : The Antitrust paradox : a policy at war with itself, Basics Books, Inc., 1978.

BOURREAU, Marc, DE STREEL, Alexandre & GRAEL, Inge : Big data and competition policy : market power, personalised pricing and advertising, Centre on regulation in Europe, 2017.

BOUSHEY, Heather & KNUDSEN, Helen : The Importance of Competition for the American Economy, White House paper, Washington DC, 9 July 2021, accessed on 20 August 2021 at : https://www.whitehouse.gov/cea/blog/2021/07/09/the-importance-of-competition-for-the-american-economy/.

BRANDEIS, Louis D. : The curse of bigness : miscellaneous papers of Louis D. Brandeis, Osmand K. Fraenkel ed, 1934.

CARIBOU DIGITAL : "Winners and losers in the global app economy, Farnham, Surrey, UK : Caribou Digital Publishing, 2016.

CASSIDY, John : *The Biden Antitrust Revolution,* New-Yorker, July 12 2021, accessed on 20 August 2021 at : https://www.newyorker.com/news/our-columnists/the-biden-antitrust-revolution.

CHAMBERLIN, E.H. : « Theory of monopolistic competition », Harvard University Press, 1933.

COMMISSION EUROPÉENNE : Cadre temporaire pour l'appréciation des pratiques anticoncurrentielles dans les coopérations mises en place entre des entreprises pour réagir aux situations d'urgence découlant de la pandémie actuelle de Covid-19 (2020/C 161/02), 8 avril 2020a.

COMMISSION EUROPÉENNE : Temporary framework for state aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak, C(2020)1863 final, 19 March 2020b.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION : "*Competitiveness Council – Public session*." https://video.consilium.europa.eu/en/webcast/a8609820-0b00-42b5-9c84-9b93b53ffdf9, 2019.

DEFRAIGNE, Jean-Christophe : De l'intégration nationale à l'intégration continentale, L'harmattan, 2004.

DELLIS, Konstantinos & SONDERMANN, David : Lobbying in Europe : new firm level evidence, Working paper series N° 2071/June 2017.

DE LOECKER, Jan & EECKHART, Jan : The rise of market power and the macroeconomic implications, NBER Working paper N° 23687, National Bureau of Economic research, Cambridge MA, 2017.

DERTOUZOS, Michael C., LESTER, Richard K. & SOLOW, Robert M. : Made in America : regaining the productive edge, MIT Press, Cambridge, MA, 1989.

DINAN, Desmond : Ever closer Union – An introduction to European integration, 3rd edition, Palgrave Macmillan, 2005.

DIXIT, Avinash K. & STIGLITZ, Joseph : « Monopolistic competition and optimum product diversity », American Economic Review, vol. 67, N° 3, pp. 297-308, 1977.

EIB : Retooling Europe's economy, European Investment Bank investment report 2018/2019, Economics Department, 2018.

EL-AGRAA, Ali M. : The European Union, 9th edition, Cambridge University Press. ENCAOUA, D. & GUESNERIE, R. (2006), Politiques de la concurrence, La Documentation française, Paris, 2011.

ESPINOZA, Javier : International Google document reveals campaign against EU law makers, Financial Times, 28 October 2020.

ERIXON, Fredrik & GUINEA, Oscar : Standing up for competition : market concentration, regulation, and Europe's quest for a new industrial policy, ECIPE occasional paper 01/2019.

EURACTIV : EU blocks Hutchison's deal to buy Telefonica's O2 UK), 11 Mai 2016.

FERRY-MACCARIO, Nicole, KLEIHEISTERKAMP, Jan, LENGLART, François, MEDJAD, Karim & STOLOWY, Nicole : Gestion juridique de l'entreprise, Pearson Education France, 2006.

FINANCIAL TIMES : A welcome redial for European telecoms, 14 Septembre 2015a.

FINANCIAL TIMES : EU favours competition over deals in telecoms sector, 22 octobre 2015b.

HELPMAN, Elhanan & KRUGMAN, Paul : « Market structure and foreign trade », Cambridge MA : MIT Press, 1985.

HOUSE OF REPRESENTATIVES : Investigation Of Competition In Digital Markets : Majority Staff Report And Recommendations, Washington DC ; accessed on 4 February 2021 at : https://judiciary.house.gov/uploadedfiles/competition_in_digital_markets.pdf ?utm_campaign=4493-519, 2020.

HUVENEERS, Christian : Politique de la concurrence : soutien ou carcan pour la politique industrielle ?, in Defraigne J.-C. & De Moriamé Virginie (dir.), Quelles politiques industrielle et sociale pour l'Europe du XXIe siècle ? Academia Bruylant, 2008a.

HUVENEERS, Christian : Les multiples objectifs de la politique de concurrence : un système de n équations à n+1 inconnues ? Reflets et perspectives de la vie économique 2008b/1 – Tome XLVII pp. 9-37, DOI : 10.3917/rpve.471.0009, 2008b.

IDOT, Florence : La politique communautaire de concurrence, in Ziller Jacques, Les notices, L'Union européenne, Édition Traité de Lisbonne, La documentation française, 2008.

KHAN, Lina : Amazon's Antitrust Paradox, Yale Law Journal 126(3) :719-805, 2017.

KNIGHT, Franck : Risk, Uncertainty and Profit, Boston MA, Hart, Schaffner & Marx, 1921.

KUHN, Kaï U. : « Germany » in global competition policy, Graham & Richardson (eds), Institute for International Economics, Washington DC, 1997.

KWOKA, John E., GREENFIELD, Daniel & GU, Chengyan : Mergers, merger control and remedies : a retrospective analysis of U.S. policy, Cambridge, MA : MIT Press, 2015.

LYNN, Barry C. : Cornered : the new monopoly capitalism and the economics of destruction, John Wiley & Sons, New Jersey, 2010.

MANDEL, Ernest : « Traité d'Économie Marxiste », 10/18 Bourgois, Paris, 1973a.

MANDEL, Ernest : « Le troisième âge du capitalisme », 10/18 Bourgois, Paris, 1973b.

MANNIS, Martin : Siemens-Alstom merger, where law and politics clash, 8 March 2019.

MIAZAD, Amelia : Prosocial antitrust, Law review draft, 21 February 2021.

MEUNIER, Sophie & MICKUS, Justinas : Sizing up the competition : explaining reform of the European Union competition policy in the COVID-19 era, Journal of European Integration, 42 :8, 1077-1094, 2020.

NOUAILHAT, Yves Henri : Évolution économique des États-Unis du milieu du XIXe siècle à 1914, Société d'édition de l'enseignement supérieur, Paris, 1982.

NOUVEAU, Patricia : La politique de concurrence européenne, ou la réalité d'une politique industrielle européenne par défaut, in Outre-Terre 2016/1 (N° 46), L'avenir économique du monde, Tome 1, 2016.

NOUVEAU, Patricia : European Union's digital governance versus United States' digital dominance, Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège, 2020/2, Larcier, 2020.

OCDE : Table ronde sur le rôle des allégations de gains d'efficience dans les procédures d'application du droit de la concurrence, DAF/COMP(2012)16, 20 décembre, 2012.

OCDE : Market concentration, DAF/COMP : WD(2018)46, 2018.

PELKMANS, Jacques : European integration, 3rd edition, Pearson Education, 2004.

PHILIPPON, Thomas & GUTIERREZ, German : How EU markets became more competitive than US markets : a study of institutional drift, Working paper 24700, NBER, Cambridge MA, June 2018.

PHILIPPON, Thomas : The great reversal, How America gave up on free markets, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge MA, London, England, 2019.

QUATREPOINT, Jean-Michel : "Alstom, scandale d'État, dernière liquidation de l'industrie française", Fayard, 2015.

SCHUMPETER, Joseph : Capitalism, socialism, and Democracy, Routledge, London, 1943.

SCOTT, Mark : Antitrust and other inquiries in Europe target U.S. tech giants, New York Times, April 2, 2015.

SHAMBAUGH, Jay, NUNN, Ryan, BREITWIESER, Audrey & LIU, Patrick : The state of competition and dynamism : facts about concentration, Start-ups, and related policies, The Hamilton Project, Brookings, 2019.

SLOMAN, John : Principes d'économie, 6e édition, Pearson éducation, 2008.

SMITH, Adam : an inquiry into the nature and causes of the wealth of nations, http:// www.econlib.org/library/Smith/smWN.html, 1776.

SPRINGFORD, John : Offline ? How Europe can catch up with US technology, Centre for European reform, Juillet 2015.

THE ECONOMIST : Too much of a good thing, The Economist, 26 March 2016.

VALERO, Jorge : 19 EU countries call for new antitrust rules to create European champions, Politico, 19 dec. 2018.

VALLETTI, Tommaso, KOLTAY, Gabor, LORINCZ, Szabolcs & ZENGER, Hans : “Concentration trends in Europe”, PowerPoint presentation, 2017.

WALLACE, Helen, POLLACK, Mark A. & YOUNG, Alasdair R. : Policy-Making in the European Union, 6th edition, Oxford University Press, 2010.

WISE, Michael : Droit et politique de la concurrence dans l’Union européenne, Revue de l’OCDE sur le droit et la politique de la concurrence dans l’Union européenne, volume 9, n° 1, 2007.

WRIGHT, J.D. : Requiem for a paradox : the dubious rise and inevitable falloff Hipster antitrust, 51 Ariz. ST. L. J. 293, 294, 2019.

WU, Tim : The curse of bigness, Antitrust in the new gilded age, Columbia Global Reports, NY, United States, 2018.

YVARS, Bernard : Économie européenne, Dalloz, 1997.

CHAPITRE 9

COMPÉTITIVITÉ, AUTONOMIE ET CROISSANCE SOUTENABLE ? LES POLITIQUES INDUSTRIELLES ET LES POLITIQUES DE RECHERCHE DE L'UE

9.1 Les origines de la politique industrielle **358**

9.2 Les arguments économiques théoriques en faveur d'une politique industrielle **358**

9.3 Les effets d'apprentissage **360**

9.4 Les politiques commerciales stratégiques **362**

9.5 Les économies d'échelle externes, les districts marshalliens ou les agglomérations industrielles (*business clusters*) **363**

9.6 Les limites d'une approche économique nationaliste **364**

9.7 Les origines des politiques industrielles européennes **365**

9.8 L'avance technologique américaine **371**

9.9 L'approfondissement de la division internationale du travail dans le secteur IT : le wintelisme **376**

9.10 La stratégie de Lisbonne 2000-2010 **378**

9.11 Les limites de la stratégie de Lisbonne et l'agenda « Europe 2020 » **379**

9.12 Le retour en force de la politique industrielle entre 2008 et 2021 **382**

9.13 La stratégie numérique européenne : une politique défensive au service des industries traditionnelles **385**

9.14 Le Pacte vert pour l'Europe (Green Deal) et l'ajustement à l'objectif 55 (Fit for 55) **398**

9.1 LES ORIGINES DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE

On peut définir la politique industrielle comme l'ensemble des mesures étatiques (subventions, taxations, régulation des biens et des facteurs de production) qui modifient l'allocation des ressources obtenue par le libre fonctionnement du marché et qui visent à renforcer la croissance et la compétitivité de l'économie nationale (Gual, 1995 : 9). On distingue deux grands types de politique industrielle. Il y a la politique industrielle verticale ou sectorielle destinée à un secteur ou à un sous-secteur d'activité (par exemple les biotechnologies, l'informatique ou la télévision haute définition), voire à une entreprise (IBM ou Aérospatiale). C'est celle qui domine largement au cours du XXe siècle dans le cadre de la politique des champions nationaux[1]. Elle est devenue moins ouvertement défendue par les États depuis les nombreux échecs des champions nationaux en Europe au cours des années 1970-1980, mais continue d'être appliquée *de facto* par certains États membres. L'autre type est la politique industrielle horizontale qui ne s'adresse pas à un secteur en particulier, mais vise à accroître la compétitivité de toutes les entreprises sur le territoire national à travers la création de biens publics générateurs d'externalités positives pour les entreprises (création de meilleures infrastructures de transport, de communication, d'énergie, meilleure formation du capital humain, efforts à la recherche, simplification des procédures administratives, support technique à l'exportation et à l'expansion internationale).

Les origines des politiques industrielles peuvent se retrouver dès le développement de la proto-industrie en Europe au cours du Moyen Âge. Une des premières préoccupations des grands États absolutistes européens a été de développer des arsenaux militaires qui constituent un des premiers jalons de l'industrialisation en Europe.

Dès la Renaissance, on observe des politiques nationales qui visent à développer les produits manufacturés dans un but monétaire. La politique industrielle est alors soumise aux objectifs mercantilistes de la politique monétaire royale qui vise à bénéficier d'une balance courante excédentaire pour garder les réserves de métaux précieux nécessaires aux dépenses de l'État, notamment militaires. Ainsi dans l'Angleterre du début du XVIIe siècle, les Stuart restreignent les exportations de laine pour favoriser le développement de l'industrie textile nationale et moins dépendre des importations de vêtements. Dans les années 1650, le Parlement britannique sous Cromwell adopte les célèbres *Navigation Acts* qui visent à protéger les producteurs britanniques de la concurrence des Pays-Bas et du continent.

Ainsi avant même l'accélération de l'industrialisation en Europe occidentale entre le XVIIIe et le milieu du XIXe siècle, on assiste à des politiques de soutien et de protection de l'industrie nationale dans l'enfance pour faciliter son développement face à la concurrence internationale. Lorsqu'après deux siècles de protection, à la fin du XVIIIe siècle, l'industrie britannique est la plus développée au monde, certains économistes, qui désirent que leur propre pays puisse se lancer dans un rattrapage industriel face au Royaume-Uni, développent des arguments en faveur de la protection de leur industrie nationale dans l'enfance. L'Américain Hamilton et l'Allemand List s'opposent ainsi aux économistes britanniques Smith et Ricardo qui prônent le libre-échange. Ils pensent que l'industrialisation est nécessaire pour atteindre la prospérité et assurer la souveraineté nationale (Defraigne, 2009).

9.2 LES ARGUMENTS ÉCONOMIQUES THÉORIQUES EN FAVEUR D'UNE POLITIQUE INDUSTRIELLE

List développe des arguments historiques intuitifs dans son système d'économie nationale et Hamilton s'appuie sur des statistiques pour préconiser la protection de l'industrie dans l'enfance. Au cours du XIXe siècle, leurs arguments exercent une influence auprès de nombreux gouvernements désireux de développer leur indus-

1 Voir chapitre 4.

trie nationale comme les États-Unis, le Japon ou l'Allemagne. Cependant, sur le plan de la théorie économique dominante, l'intervention de l'État, sous la forme d'une protection face à la concurrence étrangère ou d'un soutien direct, est perçue comme inefficace.

Le rôle de l'État chez Adam Smith se cantonne à assurer certains biens publics nécessaires au fonctionnement du libre marché comme les infrastructures de transport, la sécurité militaire et les tribunaux. David Ricardo développe sa théorie des avantages comparatifs en faveur du libre-échange au début du XIXe siècle[2]. Selon Ricardo, même si un pays A est plus efficace dans la production de tous les biens, il a intérêt à commercer avec un pays B qui produirait ces biens de manière moins efficace, si chacun se spécialise dans la production du bien pour lequel il est comparativement le plus efficace. Par le libre-échange, la production globale des deux économies A et B sera plus importante et le pays A gagnera à faire du commerce avec le pays B. Dans l'exemple de Ricardo, l'Angleterre est moins efficace dans la production de draps et de vin que le Portugal, mais l'Angleterre est comparativement moins inefficace dans la production de draps. L'Angleterre possède donc un avantage comparatif dans la production de draps et le Portugal dans celle du vin. Si le Portugal se spécialise dans le vin – c'est-à-dire que l'entièreté de ses ressources en travail est utilisée à la production de vin – et l'Angleterre dans les draps, alors la production globale des deux pays augmentera. Le Portugal pourra ainsi obtenir plus de draps en échangeant contre son vin par le commerce international avec l'Angleterre que s'il avait opté pour l'autarcie. L'analyse ricardienne domine largement la théorie du commerce international jusqu'à la fin du XXe siècle, les arguments critiques développés par les écoles listiennes ou marxistes restant marginaux au sein de la théorie économique dominante.

Les limites des hypothèses sous-jacentes à la théorie ricardienne sont pourtant évidentes dès le départ. L'exemple du Portugal se base en fait sur le traité de Methuen qui impose le libre-échange entre l'Angleterre et le Portugal suite à la guerre de succession d'Espagne en 1703. S'en suivra une disparition de la proto-industrie drapière portugaise et un renforcement du secteur textile anglais.

En fait, le modèle ricardien qui fonde la théorie des avantages comparatifs est complètement statique. Il ne prend pas en compte les termes de l'échange, le progrès technologique, les effets d'apprentissage (*learning-by-doing*) et les économies d'échelle. Le pays, qui se spécialise dans le secteur relativement plus intensif en technologie, développera son capital humain et ses capacités d'innovation technologique pour d'autres secteurs d'activité. Les secteurs intensifs en technologies sont le plus souvent caractérisés par des barrières à l'entrée, ce qui donne aux firmes de ces secteurs un pouvoir de marché qui leur permet de maintenir une marge bénéficiaire (*mark-up*) plus élevée que les secteurs à basse technologie où la concurrence est plus forte (du fait de l'absence de barrières technologiques à l'entrée). À terme, si l'Angleterre se spécialise dans des secteurs d'activité relativement plus intensifs en technologies que ceux du Portugal, les entreprises anglaises pourront imposer des prix qui créeront une modification des termes de l'échange en faveur de l'Angleterre. Effectivement au cours du XIXe et du XXe siècle, on observe une détérioration des termes de l'échange des produits du secteur primaire par rapport à celui des produits manufacturés. Le Portugal s'est cantonné dans une spécialisation peu avantageuse sur le plan du développement économique de long terme. Bien sûr, le relatif sous-développement du Portugal par rapport à la Grande-Bretagne ne peut être imputé au seul traité de libre-échange de Methuen, mais son impact sur le développement économique du Portugal est considéré négatif dans l'historiographie du Portugal (Gillingham, 2006).

La théorie ricardienne prône le développement du commerce entre l'Europe continentale et le Royaume-Uni au sein duquel ce dernier se spécialise dans la manufacture. Cette situation est doublement avantageuse pour l'industrie britannique : d'abord en accroissant ses débouchés, mais aussi en réduisant la rente des producteurs agricoles britanniques par le biais de la concurrence européenne générée par le libre-échange. Or,

2 La théorie des avantages comparatifs ne sera pas développée dans cet ouvrage. On peut se référer directement à l'ouvrage de David Ricardo « Principes de l'Économie Politique et de l'impôt » (1817) et on peut trouver des synthèses notamment chez Adda (2012 : pp. 39-41) ou chez Krugman & Obstfeld (2009 : pp. 27-38).

pour Ricardo, cette situation de rente, engendrée par l'absence de concurrence internationale et la limitation des terres les plus fertiles, maintient des prix agricoles élevés sur le marché anglais. La cherté des produits agricoles sur le marché anglais affecte le niveau des salaires puisqu'il faut assurer aux ouvriers anglais un niveau minimum de subsistance, ce qui réduit les profits des industriels. Le libre-échange avec le continent permettra de réduire la rente des producteurs agricoles et d'accroître les profits de l'industrie. Les implications de la théorie ricardienne en matière de politique commerciale ne sont guère surprenantes si on se rappelle que David Ricardo a accumulé une fortune personnelle considérable comme agent de change travaillant à la bourse de Londres, qu'il a investi dans l'industrie britannique et que ses intérêts étaient plus liés à l'industrie qu'aux grands propriétaires fonciers anglais. Le raisonnement de Ricardo est repris par les industriels britanniques qui soutiennent l'*Anti-Corn League* de Cobden, un lobby en faveur du libre-échange et de la fin du protectionnisme britannique à l'encontre des importations agricoles du continent qui finit par triompher en 1846 (Benichi, 2008 : 22).

La théorie ricardienne considère également les facteurs de production comme immobiles. Cette hypothèse est cohérente au début du XIXe siècle, mais elle ne permet pas de prendre en compte le phénomène des multinationales qui émergent à la fin du siècle et qui créent des unités de production hors du territoire national. Malgré ces faiblesses évidentes et des études empiriques contredisant les résultats attendus par la théorie ricardienne, notamment les études empiriques de Leontieff sur le commerce extérieur des États-Unis à la fin des années 1940, celle-ci continue de constituer la principale explication du commerce international dans la théorie économique néo-classique jusqu'au milieu des années 1960 (Rainelli, 2003 : 49). C'est alors que l'on assiste à l'émergence de nouvelles théories du commerce international qui prennent en compte le phénomène des multinationales (Vernon, 1966 ; Hymer, 1976 & Dunning, 1970), des économies d'échelle, des effets d'apprentissage et des districts marshalliens (Krugman, 1994 & Porter, 1990). La prise en compte de ces phénomènes apporte un jugement plus nuancé sur l'effet des politiques protectionnistes par rapport au développement de l'économie nationale. Plusieurs arguments existent qui justifient, dans certains cas, la protection et le soutien de l'État aux entreprises d'un secteur pour maximiser le revenu national, donc la mise en place d'une politique industrielle verticale.

9.3 LES EFFETS D'APPRENTISSAGE

Les effets d'apprentissage ou *« learning-by-doing »* se produisent lorsque le coût de production moyen d'une entreprise baisse avec la quantité produite cumulée dans le temps (et non plus pour une période donnée comme c'est le cas pour les économies d'échelle). Comme pour les économies d'échelle, les effets d'apprentissage sont d'autant plus importants que les coûts fixes dans la production du bien ou du service considéré sont élevés. Cet argument a notamment été développé par Paul Krugman (Krugman, 1994).

Dans ce cas, une politique industrielle de soutien et/ou de protection aux entreprises d'un secteur industriel caractérisé par des effets d'apprentissage peut se justifier du point de vue de maximisation du bien-être national et dans certains cas même du bien-être mondial. Prenons un pays A qui dispose d'une plus grande abondance des facteurs de production utiles à produire un bien X que le pays B. Les firmes du pays A sont potentiellement plus efficaces que celle du pays B, car leurs facteurs de production y sont relativement plus abondants et donc moins chers. Cependant, historiquement, ce sont les entreprises du pays B qui sont engagées les premières dans la production du bien X qui est caractérisée par des économies d'apprentissage. Au départ, seules les entreprises du pays B sont présentes. Si les entreprises du pays A veulent rentrer sur le marché mondial, la part de marché qu'elles arriveraient à gagner est trop faible pour faire baisser leur coût moyen suffisamment. Sur la figure 9.1 ci-dessous, elles arrivent à produire pour niveau de coût égal à P1 qui est supérieur au coût P2 atteint par les firmes du pays B. L'expérience de cette production cumulée dans le temps peut permettre

aux firmes du pays B de baisser suffisamment leur coût moyen et d'être plus efficaces que les entreprises du pays A malgré le différentiel des prix des facteurs de production en faveur du pays A. Dans ce cas, les entreprises du pays A n'arrivent pas à résister à la concurrence des entreprises du pays B malgré leur avantage en coût potentiel en termes de prix des facteurs de production. Pour profiter de cet avantage, les firmes du pays A doivent produire suffisamment pour bénéficier d'effets apprentissage liés à la production cumulée.

Dans cette configuration, le gouvernement du pays A peut décider de protéger le secteur de production national du bien X en imposant des barrières au commerce qui bloquent l'accès au marché national pour les produits X des entreprises du pays B. Cela accroît la demande pour les produits réalisés par les firmes du pays A, les consommateurs du pays A se trouvant obligés d'acheter aux producteurs nationaux. Ce protectionnisme donne ainsi la possibilité à l'industrie nationale du pays A d'accumuler une expérience sur le marché national pendant sa période d'enfance et de rattraper les effets d'apprentissage dont a bénéficié le pays B. Sur la figure 9.1, les firmes du pays A produisent une plus grande quantité cumulée de biens, ce qui fait jouer les effets d'apprentissage. Leur coût moyen baisse jusqu'à P3. Le gouvernement du pays A peut aussi décider de subventionner l'industrie nationale du bien X pour compenser l'avantage dont bénéficie l'industrie du pays B en matière d'effets d'apprentissage, ce qui aura un effet similaire à la protection.

Dans ce cas, la politique industrielle de soutien et de protection par l'État du pays A peut permettre aux entreprises du secteur national produisant le bien X de combler leur retard en matière d'expérience et de devenir plus compétitives que leurs concurrents du pays B grâce à la différence des prix des facteurs de production. Dès lors, les consommateurs du pays A et du monde entier (y compris ceux du pays B) pourraient bénéficier d'une production plus efficace du bien X par les entreprises du pays A. Ils paieraient le prix P3 qui est inférieur au prix P2. Les gains en termes de bien-être pour les producteurs nationaux et pour les consommateurs nationaux et même ceux du reste du monde peuvent donc justifier une politique industrielle sectorielle pour un bien caractérisé par d'importants effets d'apprentissage.

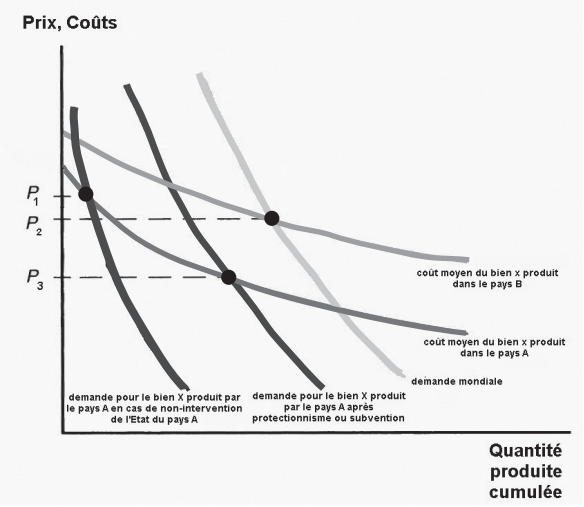


Figure 9.1 *Les économies d'apprentissage et la politique industrielle*

9.4 LES POLITIQUES COMMERCIALES STRATÉGIQUES

Un autre argument en faveur d'une politique industrielle verticale destinée à un secteur stratégique national est développé par Brander et Spencer. Ces deux économistes américains développent, au cours des années 1980, le concept de politique commerciale stratégique (*strategic trade policies*) (Krugman, 2009 : 268). Supposons l'existence d'un monopole mondial détenu par une firme américaine pour certains modèles de gros transporteurs aériens (comme Boeing dans les années 1960). La position de monopole de cette firme lui permet de soutirer des rentes auprès des consommateurs du monde entier. Dans ce cas, la firme américaine et donc l'économie américaine perçoivent un gain de bien-être au détriment du reste du monde[3]. Du point de vue du bien-être national d'un autre pays, un gouvernement peut essayer de soutenir le développement d'une industrie nationale dans ce secteur pour contrer le monopole de la firme américaine. Selon le modèle de Brander et Spencer, si la subvention est suffisante, la firme nationale peut même pousser la firme américaine à sortir du marché. La firme nationale se trouve alors en monopole et capture à son tour des rentes auprès des consommateurs mondiaux. Ceci entraîne un accroissement du bien-être national du fait de l'application d'une politique « commerciale stratégique »[4].

Évidemment Brander et Spencer montrent la difficulté d'estimer le montant optimal de la subvention et de voir si le montant des gains de bien-être liés à la captation de la rente sera plus élevé que le montant de subvention (Krugman, 2009 : 271 & Brander, 1993 : 42). Car dans le cas contraire, la politique industrielle ne se justifie pas sur le plan du bien-être national, car la perte de bien-être de l'État (donc des contribuables) sera supérieure au gain de bien-être lié à la capture des rentes.

Pour pouvoir estimer précisément si le montant de la subvention qui découragera le concurrent étranger reste inférieur au montant de la rente capturée par le producteur national subventionné, il faut que l'État possède des informations très précises sur trois niveaux. Premièrement au niveau de la demande mondiale, l'État doit pouvoir estimer la rente que l'on peut extraire auprès des consommateurs. Deuxièmement au niveau de la structure des coûts du producteur étranger, l'État doit savoir précisément à partir de quand la concurrence du producteur national engendrera des pertes suffisantes auprès du producteur étranger pour pousser ce dernier à arrêter ses activités dans ce secteur. Troisièmement au niveau de la structure des coûts du producteur national, car l'État doit pouvoir estimer le montant de la subvention qui lui permettra de devenir plus compétitif que son concurrent étranger. Obtenir ces informations stratégiques avec un degré de précision suffisant pour rendre une politique industrielle opérationnelle est extrêmement difficile. Ni le producteur étranger ni le producteur national (qui cherchera à obtenir des subventions de toute façon) n'ont intérêt à les communiquer à l'État en question.

De plus, rien n'empêche le pays qui subit une politique commerciale stratégique de répondre par une politique de subvention analogue. On pourrait alors assister à une guerre de subventions comme on a pu l'observer dans le cas de la concurrence entre Boeing et Airbus.

Le modèle de Brander et Spencer démontre donc la possibilité théorique de poursuivre une politique industrielle dans une perspective d'accroître le bien-être national, mais met également en évidence les difficultés de la rendre opérationnelle du fait de la difficulté d'accès à l'information nécessaire et du risque de représailles (Brander, 1993 & Krugman, 2009).

---

3 En théorie, le gain de bien-être en microéconomie peut se calculer par rapport aux courbes d'offre du producteur et de demande du consommateur et être chiffré de manière précise. Pour une synthèse de ce modèle, on peut consulter Krugman & Obsfeld, 2009 : pp. 268-271.

4 Stratégique parce qu'on capture une rente sur le commerce international au détriment de l'autre pays et en pratiquant une politique qui modifiera le comportement de la firme concurrente en l'induisant à quitter le marché.

9.5 LES ÉCONOMIES D'ÉCHELLE EXTERNES, LES DISTRICTS MARSHALLIENS OU LES AGGLOMÉRATIONS INDUSTRIELLES (*BUSINESS CLUSTERS*)

La prise en compte d'un autre phénomène peut justifier une politique industrielle destinée à un secteur de production ou de services, c'est celui des économies d'échelle externes générées par les agglomérations industrielles qui deviennent des districts marshalliens[5] (Cohen, 2006 : 99).

Les phénomènes de districts marshalliens ont existé dès la naissance de l'artisanat dans l'Antiquité. Une position géographique particulière qui permet de disposer de ressources importantes de certains facteurs de production (les réserves en charbon du nord de l'Angleterre, du nord de la France, de la Ruhr ou de la Wallonie expliquent des agglomérations industrielles au cours de la révolution industrielle) ou de se situer à un croisement commercial (Singapour pour l'Asie orientale devient un district marshallien en matière de transport et de services liés au commerce) peut contribuer à la création d'un district marshallien.

Toutefois, l'histoire économique met en évidence de nombreux cas où l'intervention de l'État s'est révélée un facteur important dans l'émergence de ces districts. Ainsi, pour reprendre l'exemple de Singapour, cette ville portuaire a pris une importance déterminante lorsque le gouvernement britannique a colonisé l'Asie orientale et pénétré le marché chinois. C'est le commerce colonial britannique et la transformation de Singapour en une base navale militaire qui en a fait l'entrepôt commercial de la région (Hobday, 1995 : 136 & De Koninck, 2006 : 33). Plus récemment, le développement de l'informatique dans le Massachusetts (qui abrite le district marshallien de la Route 128) ou en Californie (qui abrite la Silicon Valley) a été favorisé par les dépenses militaires du gouvernement fédéral (Hodgson, 2004 & Muldur, 2000). Certains auteurs considèrent que l'État n'a pas joué un rôle d'initiateur, mais certainement de consolidateur des districts marshalliens formés (Porter, 1990 : 655), notamment à travers les politiques des autorités locales en matière de développement de centre de recherche universitaire, de formation de main-d'œuvre spécialisée et d'infrastructure (Porter, 1990 : 655). L'exemple de Silicon Valley a fait de nombreux émules en Europe. Des interventions analogues sont observables sur l'axe Toulouse Bordeaux dont le district marshallien spécialisé sur l'aéronautique accueille une partie des activités de EADS (Carroué, 2010 : 210). La City de Londres s'est fortement renforcée par la dérégulation engagée par les gouvernements successifs (marché des eurodevises à partir de 1958, libéralisation des mouvements de capitaux dans les années 1970 et la réforme dite « big bang » des activités de la bourse en 1986 sous le gouvernement Thatcher) (Helleiner, 1995 ; Chavagneux, 2012 & Shaxson, 2012).

Mais on peut identifier des districts marshalliens créés par des politiques spécifiques des gouvernements, notamment en jouant sur les multinationales. On peut notamment citer la politique des zones économiques spéciales mise en place par le gouvernement chinois dans les années 1980 qui a généré plusieurs districts marshalliens. On pense également au cas irlandais. À la fin des années 1970, l'Irlande développe une politique d'accueil des IDE qui a généré des districts marshalliens dans le secteur informatique et pharmaceutique. La politique industrielle irlandaise a des aspects horizontaux qui visaient à améliorer l'attractivité en général de l'Irlande auprès des investisseurs étrangers, quel que soit le secteur visé. Ainsi le très faible taux de taxation des bénéfices des entreprises de 12,5 % adopté par le gouvernement irlandais au cours des années 1980 est une mesure horizontale. Mais le gouvernement irlandais encourage aussi certains secteurs particuliers en développant des *Institutes of Technology* qui offrent de nombreuses formations techniques tournées vers le secteur informatique ou pharmaceutique (Bartlett, 2010 : 539).

5 On se référera au chapitre 1 pour les définitions de ces concepts.

Comme la suite de ce chapitre le mettra en évidence, la création et le maintien de districts marshalliens constituent un enjeu majeur du fait de l'internationalisation croissante du processus de production et du développement des capacités industrielles avancées dans les pays émergents.

9.6 LES LIMITES D'UNE APPROCHE ÉCONOMIQUE NATIONALISTE

Ces éléments théoriques, que l'on vient d'expliquer, sont développés dans un cadre nationaliste. Ils mettent en évidence les gains de bien-être que peut accaparer une nation au détriment des autres. Ce cadre est évidemment biaisé, réducteur et contestable sur le plan normatif.

Sur le plan international, de telles politiques peuvent entraîner des représailles et générer des guerres commerciales aux effets dévastateurs comme l'ont mis en évidence les deux guerres mondiales. De plus, il s'agit de promouvoir le développement technologique d'une partie du monde sans poser la question des écarts de niveaux de développement entre pays, de la dépendance technologique de certains pays envers ceux qui ont les moyens de poursuivre de telles politiques industrielles et de l'échange inégal qui en résulterait.

Sur le plan national, on ne distingue pas entre les différents agents économiques. On considère l'accroissement du bien-être national en moyenne. Les arguments théoriques présentés précédemment ne disent rien sur la répartition de ces gains entre les différents agents. Ainsi, les institutions européennes et nationales ont soutenu EADS dans la production d'Airbus et d'avions militaires, permettant à cette firme d'extraire des rentes auprès des consommateurs du reste du monde, mais rien ne garantit que les profits associés à ces rentes aient été réinvestis dans les pays membres de l'Union européenne. Ce sont le conseil d'administration et les actionnaires d'EADS (donc par exemple ceux du groupe Lagardère ou de Daimler Benz qui contrôlaient respectivement Aérospatiale et DASA qui composent EADS) qui décident souverainement de la destination de ces profits. Les actionnaires des groupes Lagardère ou Daimler Benz auraient parfaitement pu sortir les capitaux ainsi obtenus pour les placer dans un pays tiers au régime fiscal intéressant ou les investir dans des produits financiers américains sans que les salariés de leurs groupes ou les autres citoyens nationaux n'en bénéficient même indirectement. Une partie de ces profits sera très vraisemblablement réinvestie dans les capacités de production et notamment la R&D, ce qui permet de maintenir la compétitivité de cette entreprise face à la concurrence internationale. Cependant, il n'est pas possible d'établir un lien automatique entre le niveau de profit de certaines firmes bénéficiaires de politique industrielle et le bien-être du reste de la population nationale. Ainsi, si on considère les États-Unis au cours des années 1980, on constate qu'un accroissement des politiques industrielles et des niveaux de profits des grandes entreprises américaines n'a pas empêché une stagnation des salaires moyens et une forte baisse des bas salaires (Defraigne, 2010 : 156).

Les arguments théoriques qui viennent d'être développés restent intéressants comme outils d'analyse dans la mesure où ils peuvent expliquer les motivations qui poussent un gouvernement à se lancer dans une politique industrielle ou une firme à exercer un lobbying sur son gouvernement national, et ce, indépendamment des effets *réels* sur les gains, pertes et transferts de bien-être entre les agents économiques, qu'ils soient nationaux ou internationaux.

Ces éléments théoriques mettent en évidence les motivations de gouvernements à développer des politiques industrielles dans certains cas précis. Ils posent plusieurs interrogations sur les rapports entre la politique industrielle et l'économie européenne. Selon ce point de vue des firmes et des gouvernements, les politiques industrielles peuvent-elles être efficaces pour créer, renforcer ou maintenir de tels districts en Europe ? Dans quelle mesure les États membres appliquent-ils des politiques industrielles concurrentes ou coordonnées ? Existe-t-il une politique industrielle au niveau supranational européen ? Quelles en seront les conséquences pour le reste du monde ?

9.7 LES ORIGINES DES POLITIQUES INDUSTRIELLES EUROPÉENNES

9.7.1 *Les politiques des champions nationaux et leurs limites*

Au cours du XXe siècle, les politiques des champions nationaux, qui sont décrites dans le quatrième chapitre, ont largement dominé les politiques industrielles en Europe. La politique industrielle est donc nationale et non européenne pendant plusieurs décennies. À l'origine au niveau européen, le Traité de Rome ne fait aucune référence à la politique industrielle (Marchipont, 1997 : 15). Les institutions supranationales mises en place en 1958 ne disposent pas des mêmes compétences prévues par la CECA en matière de rationalisation des capacités de production (Marchipont, 1997 : 17). La doctrine économique sous-jacente au Traité de Rome est beaucoup plus libérale que celle de la CECA et rejette le principe qu'une intervention étatique planifiée puisse favoriser le développement de l'industrie. En ce sens, elle est beaucoup plus proche de l'ordo-libéralisme allemand que de la tradition colbertiste française. Il n'existe donc pas de compétences explicites supranationales relatives à la politique industrielle au cours des premières décennies du Marché Commun. Au cours des années 1960, la Commission considère la politique industrielle comme un frein à la concurrence intra-communautaire. En effet, les politiques industrielles de soutien aux champions nationaux poursuivies par plusieurs États membres maintiennent un degré de fragmentation élevé du Marché Commun[6].

Dès la fin des années 1960, la pénétration des multinationales américaines en Europe et leur domination dans les nouvelles technologies comme l'informatique ou les avions à réaction mettent en évidence l'insuffisance des moyens financiers des firmes nationales des différents États membres. À cette époque, la Commission commence à envisager de substituer une politique industrielle communautaire à ces politiques industrielles nationales. Cette politique industrielle prend essentiellement une forme horizontale. Elle envisage également de créer des normes techniques européennes pour stimuler la concurrence intracommunautaire, mais qui érigeraient des barrières techniques au commerce face aux concurrents extracommunautaires, notamment américains. Elle propose également un statut européen des sociétés, susceptible de favoriser les fusions et l'émergence de champions européens. En 1970, le rapport Colonna de la Commission européenne insiste sur la nécessité de créer une politique industrielle véritablement européenne dans les secteurs de haute technologie (Commission, 1973 & Edwards, 1982 : 113). Au cours des années 1970, la Commission essayera vainement de faire émerger un champion européen dans l'informatique (Van Laer, 2007). Ces initiatives visant à développer des politiques industrielles européennes restent pour la plupart lettre morte, car elles se heurtent aux logiques protectionnistes des États membres qui poursuivent leurs politiques des champions nationaux.

C'est au cours des années 1980 que la stratégie des champions nationaux est remise en cause par l'intensification de la crise et de la concurrence internationale ainsi que par le passage à la production différenciée postfordiste par des grandes multinationales européennes[7]. L'accroissement des coûts de R&D dans les nouvelles technologies qui se développent au cours des années 1980 et les moyens des politiques industrielles nipponnes et américaines soulignent les limites des politiques industrielles nationales poursuivies par les États membres et renforcent les partisans d'une politique industrielle européenne commune. En effet, l'administration Reagan augmente les dépenses publiques en R&D de 0,5 % du PIB entre 1981 et 1986 et creuse l'écart annuel de dépenses en R&D de 15 à 50 milliards de dollars à l'époque où se forment de futurs géants des nouvelles technologies de l'information comme Microsoft et Intel (Muldur, 2000 : 194). L'accroissement des programmes militaires américains dans le cadre de l'initiative de défense stratégique (IDS ou Star Wars) permet de développer de nouvelles technologies duales, notamment dans l'aéronautique, l'informatique et les nouveaux matériaux. Cela donne lieu à une inquiétude croissante en Europe sur un retard en matière de R&D (Gillingham, 2003 : 239).

6 Voir le chapitre 4.
7 Voir le chapitre 4

Au début des années 1980, le gouvernement français socialo-communiste de Mitterrand poursuit encore des politiques industrielles verticales pour soutenir ses champions nationaux. Lorsqu'en 1983, le gouvernement Mitterrand fait face à une détérioration grave de sa balance des paiements, il décide d'abandonner sa politique de relance et de soutien aux champions nationaux et opère le tournant de la rigueur. Soutenu par de nombreux chefs d'industrie français, le gouvernement Mitterrand essaye de proposer au niveau européen des politiques industrielles verticales dotées d'importants financements publics. Plusieurs États membres, essentiellement du sud de l'Europe (l'Italie, la Grèce, après 1986 l'Espagne, le Portugal, mais aussi la Belgique et l'Irlande), partagent cette conception d'un fort interventionnisme étatique (Buigues, 1993 : 255). Ce projet se heurte aux positions allemande et britannique (et aussi danoise) qui restent opposées aux politiques industrielles verticales et qui préfèrent soutenir une politique industrielle horizontale et un renforcement de la politique de la concurrence au niveau européen (Buigues, 1993 : 255). C'est largement la conception germano-britannique qui inspire les choix européens en matière de politique industrielle et de recherche.

La politique industrielle européenne va donc rester essentiellement horizontale avec quelques exceptions. Pour combler le retard européen dans les nouvelles technologies, la Commission propose, au début des années 1980, la création de programmes de recherche européens, mais ceux-ci resteront caractérisés par une gestion intergouvernementale avec quelques rares éléments de supranationalité européenne.

9.7.2 *Le développement des programmes de recherche européens à partir des années 1980*

Au début des années 1980, avec le soutien de la DG industrie & marché intérieur ainsi que de dirigeants industriels européens, certains programmes européens de recherche destinés à des secteurs spécifiques sont mis en place pour favoriser les capacités européennes d'innovation dans les nouvelles technologies.

À partir de 1984, un programme-cadre de recherche européen pluriannuel est mis en place par la Commission pour favoriser la coopération entre les unités de recherche des États membres et créer un « espace scientifique et technique européen » (Yvars, 1997 : 224). Les sept programmes-cadres successifs entre 1984 et 2013 sont orientés pour favoriser le développement technologique des entreprises privées, universités et centres de recherche qui peuvent y participer. Les budgets des programmes-cadres successifs connaissent une croissance rapide, passant de 3,02 milliards d'écus pour le 1er programme-cadre (1984-1987) à un peu plus de 50,5 milliards d'euros pour le 7e programme-cadre (2007-2013) (Commission européenne, 2012 & Marchipont, 1997 : 103).

Au sein de ces programmes-cadres se développent des programmes de recherche plus spécifiques comme ESPRIT (Programme stratégique de recherche et de développement dans le domaine des technologies de l'information) qui est lancé en 1983 à l'initiative de la DG III. Il est suivi par d'autres programmes comme BRITE-EURAM (Programme spécifique de recherche et de développement technologique dans les domaines des technologies industrielles manufacturières et des applications des matériaux avancés) ; JESSI (semi-conducteurs), JET (Joint European Torus ou Tore Commun européen) dans le domaine nucléaire ; et RACE (Recherche et développement dans le domaine des technologies des télécommunications en Europe) (Cohen, 2000 : 50 & Moravcsik, 2003 : 243).

En plus des programmes-cadres, le programme Eureka voit le jour en 1985 pour faciliter la coopération en R&D entre des unités de recherche et les entreprises européennes. Eureka provient d'une volonté européenne de contrer la politique industrielle de l'administration Reagan favorisant les secteurs américains de haute technologie par le biais du programme *Strategic Defense Initiative* (connu sous le nom de « Star Wars ») (Gillingham, 2003 : 242). C'est un programme intergouvernemental qui n'est pas financé par un budget des institutions européennes, mais bien par chaque État membre. De plus, de nombreux États européens non membres de l'UE rejoignent ce programme qui comprend aujourd'hui 41 membres (avec certains membres associés non européens comme le Canada) (Eureka, 2012).

Ces programmes sont principalement destinés au secteur privé. Ainsi 65 % des projets d'ESPRIT sont attribués à des entreprises privées et financent la moitié des frais de recherche engagés par des firmes privées dans le cadre de ces projets (Cordis, 2012). Un des buts explicites de ces programmes est de favoriser l'émergence de clusters ou d'agglomérations industrielles en matière de recherche pour créer des districts marshalliens du type de *Silicon Valley* dans les différentes technologies.

Plusieurs faiblesses de ces programmes ont été mises en évidence à la fin des années 1990, notamment dans le cadre des rapports d'anciens hauts fonctionnaires comme l'ancien commissaire à l'Industrie Davignon (Cohen, 2000 & Gillingham, 2003). Ces programmes ne sont pas assez concentrés sur des pôles géographiques de recherche précis, ce qui dilue leurs effets. Dans des programmes comme Eureka et Esprit, on applique le principe du « juste retour » qui distribue entre les États membres les fonds de ces programmes au prorata de leurs apports financiers (Moravcsik, 1998 : 358 & Cohen, 2000 : 98). Cela n'encourage pas les effets d'agglomérations géographiques nécessaires à la création des districts marshalliens de recherche de taille internationale (Catinat, 2000 : 275). Le processus institutionnel des programmes-cadres, qui comprend notamment un mécanisme de codécision du parlement et du conseil à l'unanimité, génère un fonctionnement trop rigide de ces programmes, ce qui ne convient pas au degré de flexibilité nécessaire aux activités de R&D dans une époque de transformations technologiques industrielles rapides, notamment dans les technologies de l'information (Cohen, 2000 : 98). Malgré une croissance continue depuis 25 ans, ces programmes restent peu importants comparés à l'effort de financement de la R&D réalisé au niveau national par chaque État membre. Ces programmes européens n'ont jamais dépassé le vingtième des dépenses de R&D réalisées par l'ensemble des États membres (voir tableau 9.1). En fait, ces programmes n'ont pas réussi à véritablement construire une logique de recherche européenne. Même l'utilisation des fonds des programmes européens reste régie par des considérations nationales et non supranationales. Ces programmes s'inscrivent plus dans des politiques industrielles nationales de soutien à la recherche (Gillingham, 2003 : 243).

Tableau 9.1 *Les dépenses de R&D au niveau national et au niveau européen en 2014/2017*

Pays	Dépenses de R&D en % du PIB	Dépenses de R&D en milliards d'euros	Pays	Dépenses de R&D en % du PIB	Dépenses de R&D en milliards d'euros
USA	2,79	270,7	USA	2,76	344,1
Japon	3,45	114	Japon	3,58	124,5
Corée du Sud	3,36	21,5	Corée du Sud	4,29	45,6
Chine	1,47	45,2	Chine	2,05	45,2
Russie	1,11	13	Russie	1,19	16,6
UE 27	**2**	**245,7**	**UE 28**	**2,03**	**286,1**
Finlande	3,87	7	Finlande	3,17	6,51
Suède	3,42	11,9	Suède	3,16	13,6
Danemark	3,06	7,2	Danemark	3,08	7,86
Allemagne	2,86	69,8	Autriche	2,99	10,1

Tableau 9.1 (suite) *Les dépenses de R&D au niveau national et au niveau européen en 2014/2017*

Pays	Dépenses de R&D en % du PIB	Dépenses de R&D en milliards d'euros		Pays	Dépenses de R&D en % du PIB	Dépenses de R&D en milliards d'euros
Autriche	2,76	7,9		Allemagne	2,87	84,4
France	2,26	43,6		France	2,57	47,9
Belgique	1,99	7		Belgique	2,47	9,8
Pays-Bas	1,83	10,8		République tchèque	1,99	3,1
Irlande	1,79	2,8		Pays-Bas	1,97	13,3
Royaume-Uni	1,77	30,1		Royaume-Uni	1,7	37,96
Luxembourg	1,63	0,7		Irlande	1,51	2,92
Estonie	1,62	0,2		Estonie	1,44	0,2
Portugal	1,59	2,7		Hongrie	1,37	1,4
République tchèque	1,56	2,3		Italie	1,29	22,2
Espagne	1,37	14,6		Portugal	1,29	2,2
Italie	1,26	19,5		Luxembourg	1,26	0,7
Hongrie	1,16	1,1		Espagne	1,23	12,8
Lituanie	0,79	0,2		Lituanie	1,01	0,3
Pologne	0,74	2,6		Pologne	0,94	3,8
Croatie	0,73	0,3		Slovaquie	0,89	0,6
Malte	0,63	0,04		Malte	0,85	0,06
Slovaquie	0,63	0,4		Grèce	0,84	1,4
Bulgarie	0,6	0,2		Croatie	0,79	0,3
Grèce	0,6	0,4		Bulgarie	0,79	0,3
Lettonie	0,6	0,1		Lettonie	0,69	0,1
Chypre	0,57	0,1		Chypre	0,47	0,08
				Roumanie	0,38	0,5

Source : « Science, Technology and Innovation in Europe », Eurostat, World Bank 2012/2017

9.7.3 *Une politique industrielle horizontale soumise aux impératifs de la politique de la concurrence*

En 1990, sous l'impulsion du Commissaire allemand libéral Martin Bangemann responsable du marché intérieur et de l'industrie, la Commission a élaboré une communication intitulée « la politique industrielle dans un environnement ouvert et concurrentiel » qui prône officiellement une politique industrielle horizontale. Le Commissaire en charge de l'industrie semble rejeter définitivement les politiques industrielles verticales pour

générer des champions européens (Bangemann, 1992 : 19). On insiste surtout sur le rôle de la concurrence et la nécessité de poursuivre l'intégration du marché européen pour améliorer la compétitivité des firmes européennes comme le souligne le Commissaire Bangemann : « l'objectif même de la politique industrielle est de permettre à la concurrence de jouer. Tout cela est absolument étranger à une politique industrielle interventionniste […]. Il ne s'agit en aucun cas de fabriquer des champions européens à qui la politique industrielle confierait le soin de damer le pion aux Japonais ou aux Américains » (cité in Dévoluy, 2004 : 207). Cette position qui soumet la politique industrielle à la politique de la concurrence se maintient jusque dans les années 2000 (Dinan, 2005 : 428 & Huveneers, 2008).

Toutefois, il peut exister un conflit entre une politique industrielle et une politique de concurrence trop statique. Schumpeter considère qu'il existe un arbitrage entre concurrence et innovation. En effet, une entreprise est désireuse d'investir en R&D pour pouvoir bénéficier d'une situation de monopole grâce aux innovations qui résulteraient de ses efforts de recherche. Selon Schumpeter, des situations de monopole peuvent être tolérées si elles sont accompagnées d'innovations technologiques (Schumpeter, 1992). L'argument de Schumpeter adopte une approche dynamique sur l'efficience future du producteur. Une politique de la concurrence trop statique n'observerait que la maximisation du bien-être immédiat en limitant tout abus de pouvoir de marché des producteurs au profit des consommateurs. Elle ne prendrait pas en compte l'efficience productive à long terme. En effet, des situations de monopoles peuvent faciliter le financement de l'innovation future, ce qui fera baisser les prix à terme et pourra peut-être ainsi améliorer le bien-être du consommateur dans le long terme (Huveneers, 2008).

Cet argument schumpétérien est ouvertement prôné par le gouvernement américain depuis les années 2000 en ce qui concerne les nouvelles technologies (Defraigne, 2008b). Ainsi, le secrétaire du Département du Trésor de l'administration Bush (et ancien dirigeant de la multinationale Alcoa) considère que la quête du monopole était « la force motrice centrale de la nouvelle économie » (The Economist, 7/10/00, 108). En conséquence, le gouvernement fédéral a abandonné les poursuites de l'antitrust contre Microsoft (The Economist, 10/11/01 : 14). On n'observe pas d'évolution aussi marquée au sein de la Commission européenne en charge de la politique de la concurrence. Toutefois, l'article 81.3 du TCE prévoit des exemptions quant à l'application des règles de concurrence européenne en ce qui concerne la coopération entre firmes privées en matière de R&D et les transferts de technologies (Martin 2007 : 110). L'article stipule que les coopérations peuvent déroger à certaines règles à condition qu'elles améliorent la production, la distribution ou promeuvent le progrès technique et économique de façon à en faire bénéficier les consommateurs de manière équitable (Whish, 2004 : 123).

Certains arguments théoriques récents présentent une relation entre la politique industrielle et la politique de la concurrence qui serait plus complémentaire que contradictoire (Aghion, 2011 & Baldwin, 2009). Aghion, Boulanger et Cohen considèrent que des politiques industrielles verticales européennes se justifieraient pour trois raisons. La première provient d'une nécessité face l'usage de politiques sectorielles par de grandes économies émergentes comme la Chine. La seconde est l'urgence environnementale qui nécessite d'encourager rapidement les technologies qui permettent une croissance soutenable sur le plan écologique. La troisième provient de l'analyse de la crise de 2008 qui montre qu'une politique économique non interventionniste a pu laisser certains membres de la périphérie de l'Union européenne se spécialiser dans des secteurs de biens et services non échangeables et peu porteurs de croissance (le cas des secteurs immobiliers grec ou espagnol) (Aghion, 2010). Ces mêmes auteurs constatent que les autorités européennes en charge de la politique de la concurrence continuent de fonder leurs décisions sur des principes économiques théoriques plus que sur une analyse empirique au cas par cas qui prendrait en compte les éléments développés ci-dessus (Aghion, 2010).

9.7.4 *Une politique industrielle verticale implicite qui se cache derrière la politique commerciale et la dimension extracommunautaire de la politique de la concurrence*

Si les institutions communautaires ne promeuvent pas ouvertement une politique industrielle verticale européenne, on peut constater une utilisation stratégique de certains outils pour renforcer la position de grandes firmes européennes face à la concurrence extracommunautaire. Le premier est la création de normes et standards techniques européens qui constituent des barrières techniques vis-à-vis de la concurrence extracommunautaire.

Un premier exemple manifeste est la création, sous le lobbying de multinationales européennes comme Philips (néerlandaise), Thomson (française) et Bosch (allemande) des standards techniques européens pour la télévision de haute définition (TVHD). On rejette le standard japonais MUSE et la Communauté se prononce pour rendre obligatoire la norme D2Mac/HD Mac soutenue par l'industrie européenne (Cohen, 2000 : 52 & Gillingham, 2003 : 246). Mais les intérêts des producteurs européens se heurtent à ceux des diffuseurs de programmes (chaînes de TV satellites, notamment le réseau BskyB de Murdoch soutenu par le gouvernement britannique) qui refusent ce standard et soutiennent la possibilité de choisir entre plusieurs systèmes dont le système numérique américain mis au point par General Instrument et adopté en 1993 par la Federal Communications Commission (l'agence fédérale américaine en charge de la régulation des télécommunications) (Cohen, 2000 : 53 & Gillingham, 2003 : 247). Le soutien de la Commission à l'imposition d'un standard de TVHD sous le lobbying de Philips et Thomson pour contrer la concurrence japonaise et américaine est généralement perçu comme un échec patent de politique industrielle verticale (Cohen, 2000).

On peut considérer la réglementation européenne des produits chimiques REACH mise au point au cours des années 2000 comme un autre exemple d'utilisation de normes techniques comme barrière technique. REACH est un « système intégré d'enregistrement, d'évaluation, d'autorisation et de restrictions des substances chimiques » (Europa, 2012a). Il « institue une agence européenne des produits chimiques ». Le règlement REACH impose aux entreprises qui fabriquent et importent des substances chimiques d'évaluer les risques de ces produits. REACH spécifie que « la charge de la preuve de la sécurité des substances chimiques fabriquées ou commercialisées appartient à l'industrie » (Europa, 2012a). Les entreprises européennes sont donc soumises à des règles plus astreignantes que dans d'autres parties du monde et le CEFIC qui représente les entreprises de la chimie européenne s'est plainte à cet égard, réclamant une compétition « à armes égales » (« *level playing field* ») avec les firmes extracommunautaires (CEFIC, 2004). Toutefois, avec le règlement REACH, si une firme chimique européenne doit se fournir en nouveaux composants pour la fabrication de ses produits, elle aura un avantage à recourir à des fournisseurs qui ont déjà satisfait à la réglementation REACH (donc des fournisseurs qui ont déjà servi les marchés européens), car cela facilitera la charge de la preuve de la sécurité des produits nécessaires à la commercialisation de ses produits sur le marché européen. Ceci peut expliquer pourquoi le lobby des entreprises chimiques américaines, l'*American Chemistry Council* (ACC) a considéré comme « biaisée » la réglementation REACH, en y voyant des pratiques non conformes à l'OMC (ICIS, 2003) et que la firme allemande BASF, un des leaders de la chimie européenne, constate en 2012 qu'en fin de compte la réglementation REACH a constitué un investissement valable (Euractiv, 2012). La stratégie derrière REACH vise également à créer des conditions pour mieux préparer les firmes européennes aux standards de l'industrie chimique mondiale (voir chapitre 7, encadré 7.2).

Certains outils défensifs de la politique commerciale peuvent être utilisés pour compléter une politique industrielle verticale. Les dispositions antidumping qui permettent d'imposer des tarifs douaniers supplémentaires peuvent être utilisées de manière abusive pour protéger les firmes européennes[8]. L'Europe a eu recours à une politique commerciale de contingentements de voitures japonaises et de contenu local au cours des

8 Voir le chapitre sur la politique commerciale.

années 1980-1990 pour protéger le secteur automobile européen. Certaines analyses mettent en évidence une utilisation stratégique des outils de la politique commerciale européenne pour protéger des secteurs en particulier, notamment des secteurs intensifs en R&D (Gual, 1995 : 34).

La politique de la concurrence dans sa dimension extérieure peut également constituer un soutien à une politique industrielle verticale européenne. Le chapitre précédent a mis en évidence la dimension extérieure de la politique de la concurrence européenne. Depuis 1990, le contrôle des fusions par la Commission s'applique à des firmes non européennes pour autant que celles-ci réalisent un chiffre d'affaires mondial supérieur à un certain seuil (le seuil est fixé en 2012 à 5 milliards d'euros)[9] dont une partie est réalisée au sein de l'Union européenne. Cette disposition a permis à la Commission de s'opposer dans les années 2000 à la fusion de géants américains comme McDonnell Douglas et Boeing (le principal concurrent du champion européen Airbus) ou General Electric et Honeywell. L'administration américaine a fortement critiqué ces décisions en matière de politique de la concurrence européenne, car on a vu qu'elle adopte une doctrine plus schumpétérienne depuis les années 2000. Des critiques américaines ont estimé que la Commission défendait les « concurrents plus que la concurrence » (« competitors more than competition »), donc les producteurs européens face à leurs rivaux américains (Wilks, 2010 : 142).

Un autre exemple est l'utilisation par la DG concurrence de la Commission des dispositions relatives à l'abus de position dominante contre les firmes extra-communautaires. Ainsi en 2007, suite à un long conflit juridique débuté en 1998 et qui s'est traduit par des amendes de 877,5 millions d'euros imposées à Microsoft, la DG Concurrence a pu contraindre la firme américaine à réduire considérablement les royalties que doivent payer des firmes informatiques qui utilisent sa technologie pour rendre leurs logiciels compatibles avec ceux de Microsoft (Bounds, 2007). La DG Concurrence de la Commission a infligé à Microsoft une nouvelle amende de 561 millions d'euros en 2013. Au total, la firme américaine a déboursé 1,6 milliard d'euros pour violation de la concurrence entre 2003 et 2013 (Barker, 2013). Ces actions des institutions européennes à l'encontre de Microsoft procèdent ici d'une logique indirecte de politique industrielle qui est à la fois verticale et horizontale. Elle est verticale, car elle soutient les producteurs européens de logiciels concurrents de Microsoft. Elle est également horizontale puisque Microsoft récupérait une rente aux dépens des utilisateurs européens de ses logiciels. En limitant les capacités d'extraction de cette rente qui accroissent le coût de l'utilisation des logiciels, la Commission européenne contribue à améliorer la compétitivité des entreprises européennes utilisatrices des produits Microsoft, quels que soient leurs secteurs d'activité.

9.8 L'AVANCE TECHNOLOGIQUE AMÉRICAINE

À la fin des années 1990, la Commission européenne et de nombreux économistes constatent que malgré la création du marché unique et de la politique de la concurrence, les progrès dans l'intégration monétaire et financière européenne et la politique de recherche européenne, l'économie américaine affiche de meilleures performances dans plusieurs indicateurs clefs notamment en matière de croissance du PIB, de progrès technologique et de profitabilité des grandes entreprises. Ces analyses mettent en avant une série de facteurs qui explique les moins bonnes performances de l'Union européenne selon ces indicateurs.

La première constatation concerne le problème du ralentissement du progrès technologique. Pour estimer ce progrès technologique, on utilise la productivité totale des facteurs de production (PTF). La PTF est la partie de la croissance économique qui ne peut être expliquée par une croissance du facteur travail (plus d'heures de travail fournies) ou plus de capital (plus d'investissement). On considère que ce résidu qu'est la PTF, non explicable par la croissance du facteur travail et du facteur capital, est assimilable au progrès techno-

9 Voir le chapitre sur la politique de la concurrence.

logique (ou éventuellement à des améliorations d'ordre institutionnel). Alors qu'au cours des années 1950 à 1970, l'Europe connaît un rattrapage des États-Unis en termes de PTF, l'écart se creuse à nouveau à partir du milieu des années 1990 sauf pour les économies scandinaves qui investissent massivement en R&D. La meilleure performance américaine s'explique notamment par des dépenses plus importantes en matière de R&D et par des investissements plus importants dans les nouvelles technologies. Les États-Unis dépensent, au début des années 2000, 2,8 % de leur PIB en R&D contre 2,1 % pour l'Europe des 15. Les entreprises américaines investissent plus vite dans les nouvelles technologies de l'information (*information technology*) pour adapter leur processus de production aux innovations IT, c'est ce qu'on appelle alors la Nouvelle Économie (*New Economy*). Plusieurs études ont montré que les secteurs IT constituent la plus grande source de gains de productivité de l'économie américaine au cours de la fin des années 1990 (Gordon, 2000 & Van Ark, 2000). Il existe aussi d'autres secteurs en plein développement comme les biotechnologies (agricoles, médicales et industrielles) et les nanotechnologies (nano-machines, nano-matériaux).

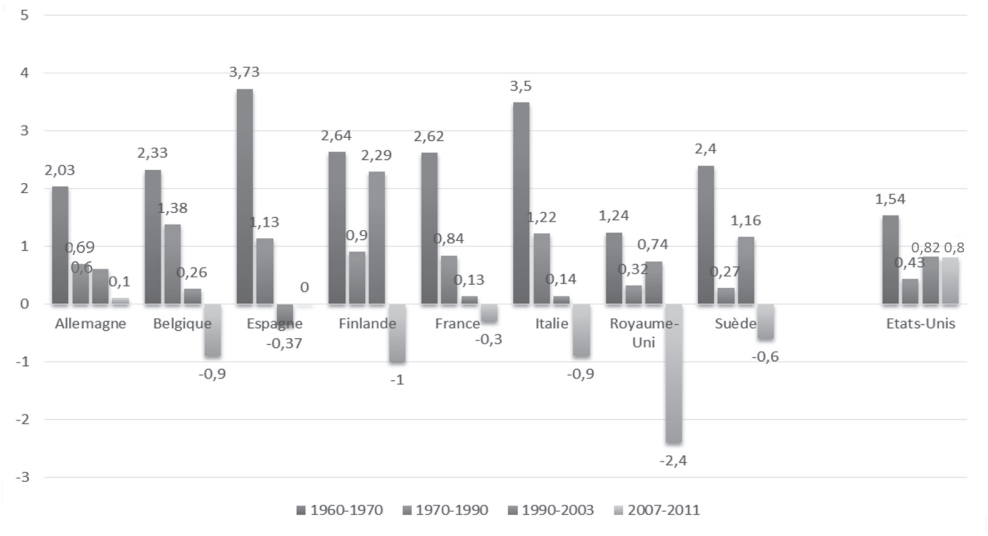


Figure 9.2 *Productivité totale des facteurs américaine et européenne 1950-2011 (croissance en %)*

Source : Crafts, Nicholas & Toniolo, Gianni, 2011 : 306 ; OECD.Stat

De nombreux États membres de l'UE prennent beaucoup de retard dans de nouveaux secteurs industriels au cours des années 1990. Au début des années 2000, l'industrie européenne est très avancée si on considère les technologies de secteurs tels que la chimie fine traditionnelle ou l'automobile (High Level Study Group, 2003 & Sachwald, 2005). L'industrie européenne s'est également bien développée dans certains secteurs de nouvelles technologies comme les équipements de télécommunication avec des leaders comme Nokia, Erikson, Siemens, Alcatel ou Alstom ou l'aéronautique avec EADS et BAE systems. Elle est nettement moins présente dans les nanotechnologies, les biotechnologies et l'informatique de pointe.

Les programmes militaires américains ont fortement contribué au développement des secteurs IT et de l'aérospatiale (Borrus, 1994 : 94, Carliner, 1994 : 159 & Muldur, 2000). Toutefois, d'autres arguments sont avancés pour expliquer le retard européen en matière de dépenses de R&D.

La première caractéristique est l'hétérogénéité européenne en matière de développement technologique. Certains États membres comme la Suède et la Finlande consacrent plus de 3 % de leur PIB à la R&D,

une proportion supérieure à celle des États-Unis et comparable au Japon et à la Corée du Sud. Les États du sud et de l'est de l'Union européenne ont un niveau de dépenses en R&D plus comparable à ceux d'économies émergentes en développement comme la Thaïlande, la Turquie ou le Mexique avec des niveaux inférieurs à 1 %, voire 0,5 %. Bien sûr, il existe au sein des États-Unis une forte hétérogénéité entre des États possédant des districts marshalliens de hautes technologies comme le Massachusetts (Route 128) ou la Californie (Silicon Valley) et d'autres États plus ruraux comme la Louisiane ou le Wyoming. Cependant, ce degré d'hétérogénéité est beaucoup plus faible qu'en Europe. La moyenne de l'Union européenne est donc plus faible du fait de l'importance d'un grand nombre d'États membres moins avancés sur le plan technologique. L'écart technologique entre les pays membres s'est renforcé au début des années 2000 (Sachwald, 2005 : 734).

Le problème ne concerne pas tant les dépenses publiques où l'Europe engage des sommes comparables à celles des États-Unis, que les dépenses privées (van Pottelsberghe, 2008). Les entreprises européennes dépensent en moyenne moins en R&D que leurs concurrentes américaines et même chinoises depuis 2006, la différence se situant principalement au niveau des PME (Cohen, 2000 : 101 & van Pottelsberghe, 2008). On constate, surtout en France, en Italie et dans les États membres du sud et de l'est de l'Europe une très forte concentration des dépenses de R&D au sein des grandes entreprises. Le tissu industriel de PME innovantes est beaucoup plus important aux États-Unis (Muldur, 2000 : 206). Muldur attribue cette différence au développement de mécanismes de financement performants pour les petites start-ups dans les nouvelles technologies, notamment à travers l'importance du *venture capital* (capital-risque) aux États-Unis (Muldur, 2000).

En ce qui concerne les applications commerciales des produits de la recherche, les États-Unis sont beaucoup plus avancés. En termes de recherche fondamentale et d'innovation, l'Union européenne, principalement les États membres du nord-ouest, reste une des économies les plus avancées au monde, proche du niveau des États-Unis. Les sommes consacrées à la recherche fondamentale sont comparables à celles des États-Unis (Muldur, 2000). La performance américaine est particulièrement plus élevée en ce qui concerne les capacités de traduire ces innovations en brevets commerciaux qui permettent d'obtenir des royalties. Les royalties par brevet américain et européen témoignent de la meilleure capacité des entreprises des États-Unis de transformer les produits de la recherche en profits privés.

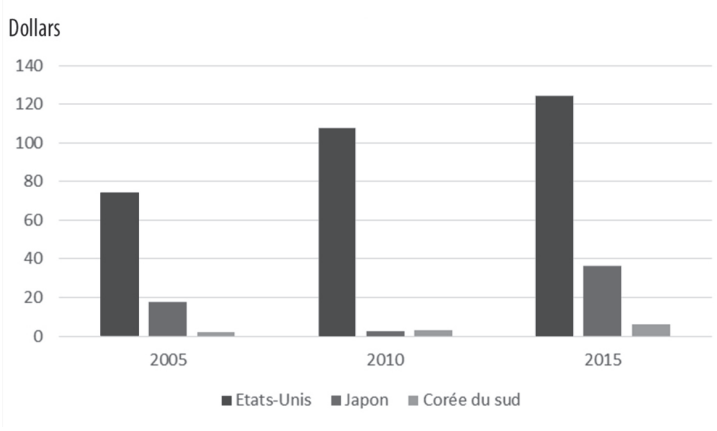


Figure 9.3 *Revenus provenant de droits d'auteur entre 2005 et 2015 (Corée du Sud, États-Unis, Japon)*

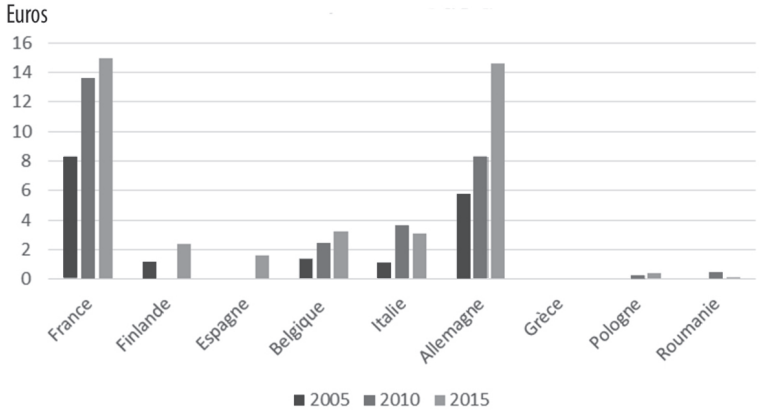


Figure 9.4 *Revenus provenant de droits d'auteur pour 9 États membres*

Plusieurs facteurs structurels expliquent cette moindre capacité à transformer les fruits de la recherche en applications commerciales. Premièrement, la majorité de l'effort de R&D européen est réalisé par le secteur public, notamment par les universités ou centres de recherche qui possèdent des liens plus ou moins étroits avec les entreprises privées. Certains chercheurs du domaine public peuvent ne pas être intéressés par les applications commerciales de leur recherche, voire s'opposer à la privatisation de la recherche pour des raisons politiques ou philosophiques. Il n'est pas surprenant qu'étant donné la part plus importante du secteur privé dans le financement de l'effort de R&D américain, ce dernier est orienté de façon à produire des résultats exploitables commercialement. Les différentes expériences historiques ne permettent pas d'affirmer que la privatisation de la recherche génère un développement technologique de long terme plus rapide qu'une recherche publique, même dans le cadre d'une économie capitaliste dominée par le secteur privé. Van Pottelsberghe considère que le facteur primordial est la dépense dans la recherche universitaire publique ou privée qui peut générer des centres de recherche d'excellence internationale attirant les investissements en R&D des firmes privées (générant ainsi des phénomènes de districts marshalliens) (Van Pottelsberghe, 2008). Les États-Unis allouent à ces centres de recherche universitaires de haut niveau des montants plus importants que la plupart des économies de l'Union européenne. Les pays scandinaves, en particulier la Suède, constituent une exception qui semble confirmer cette corrélation entre l'importance des montants engagés dans la recherche universitaire et les investissements privés de R&D (Van Pottelsberghe, 2008).

Un autre problème qui explique le retard européen en matière de haute technologie est celui du niveau de qualification de la main-d'œuvre. À nouveau, l'Union européenne est caractérisée par une grande hétérogénéité en matière de dépenses pour l'enseignement et de nombre de diplômés de l'enseignement supérieur (voir figure 9.5 infra). Le rapport Sapir (« An Agenda for a Growing Europe ») commandé par la Commission européenne sous la présidence de Romano Prodi constate un retard européen par rapport aux États-Unis en termes de nombre de personnes diplômées de l'enseignement supérieur avec seulement 23,8 % pour le groupe des 25-64 ans en 1999 contre 37,3 % aux États-Unis (High Level Study Group, 2003 : 31). En 1999, les dépenses publiques et privées en faveur de l'éducation supérieure atteignent 3 % du PIB aux États unis contre seulement 1,4 % en Europe (High Level Study Group, 2003 : 32).

Pourtant en matière de performance générale de l'éducation secondaire, les résultats des études PISA de l'OCDE révèlent qu'en moyenne la performance des États-Unis se situe bien au-dessous des pays membres du nord-ouest de l'Union européenne et du Japon (PISA, 2009 : 9). La différence se produit au niveau universitaire où les universités des États-Unis tiennent la majorité des cinquante premières places des classements

internationaux des universités (*Shanghai* ou *Times Higher Education*) et quinze des vingt premières places dans celui du *Times Higher Education*. L'avance des meilleures universités américaines et des districts marshalliens de haute technologie situés aux États-Unis leur permet d'attirer des chercheurs hautement qualifiés de l'ensemble du monde. Les nouvelles théories de la croissance endogène ont montré les rendements d'échelle croissants en ce qui concerne le capital humain et la recherche, ce qui signifierait qu'en l'absence d'une intervention de l'État, les forces du marché devraient naturellement renforcer l'avance technologique américaine.

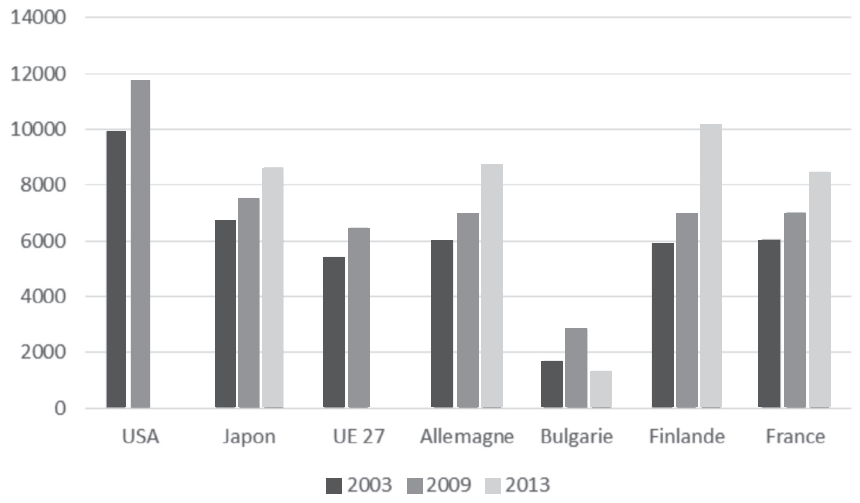


Figure 9.5 *Dépenses totales par élève destinées aux institutions dans l'éducation (euros en parité de pouvoir d'achat)*

Source : Eurostat 2012/2013

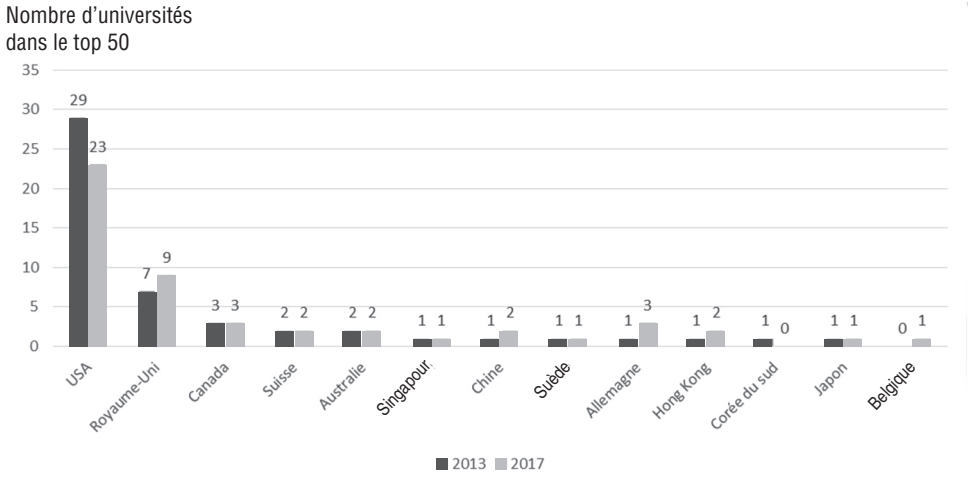


Figure 9.6 *Origine des cinquante premières universités mondiales dans le classement du Times Higher Education*

9.9 L'APPROFONDISSEMENT DE LA DIVISION INTERNATIONALE DU TRAVAIL DANS LE SECTEUR IT : LE WINTELISME

Certains économistes ont identifié un nouveau système de production qui s'est développé au cours des années 1990 dans les secteurs de haute technologie caractérisé par un degré élevé de production intellectuelle immatérielle ou par des produits finaux à faible voluminosité (notamment les logiciels, certaines composantes informatiques comme les microprocesseurs ou certains services médicaux). Dans ces secteurs, de grandes multinationales américaines se sont concentrées sur les activités de R&D en amont et de marketing en aval du processus de production matérielle pour déléguer les différentes étapes de ce dernier à la sous-traitance, notamment vers les pays émergents qui disposent d'une main-d'œuvre qualifiée aux salaires relativement plus faibles (Chine, Inde, Taiwan). Les multinationales créent ainsi des réseaux internationaux de production (*international production networks*) qui sont caractérisés par un faible degré de hiérarchisation, car les sous-traitants peuvent opérer au sein d'autres réseaux (Zysman, 1998 : 6 & Lafay, 2004 : 72).

La concentration sur les activités de R&D en amont du processus de production matérielle permet à la multinationale de maintenir une avance technologique sur ses concurrents et sur ses partenaires de réseau (Zysman, 1998). Cela permet à la firme d'innover et de maximiser ses chances d'imposer un standard technologique à l'ensemble du marché de son produit, forçant ses concurrents à s'adapter à son standard, leur soutirant implicitement une rente ou des royalties.

La concentration sur le marketing constitue une autre méthode pour différencier son produit et imposer son standard au marché. C'est par la constitution d'une marque internationale identifiable (*branding*), ce qui nécessite un savoir-faire en matière de *marketing* et des coûts fixes considérables, que la firme multinationale crée une barrière à l'entrée qui dissuade les entrants potentiels.

L'avance dont dispose la multinationale en matière de capacité d'innovation technologique (et d'imposition de standards technologiques pour son marché) et en matière de *branding* par rapport à ses sous-traitants lui assure la maîtrise du réseau international de production. Cette avance permet à la multinationale de cantonner ses sous-traitants dans des tâches spécialisées et segmentées. La multinationale sous-traite ou délocalise ses activités plus intensives en main-d'œuvre et relativement moins intensives en technologies (assemblage, composantes, et activités simples et répétitives de R&D) vers des économies émergentes (par exemple, la Chine, l'Inde, Israël, ou la Hongrie). On assiste depuis les années 1990 à une internationalisation du processus de production et de la recherche (Sachwald, 2005).

Cette nouvelle organisation internationale de la production a été dénommée *wintelisme* par certains auteurs, terme provenant de la contraction de Windows (le logiciel de la firme américaine Microsoft) et d'Intel (le producteur de microprocesseurs), deux précurseurs représentatifs de ce nouveau système productif (Boyer, 2001 & Zysman, 1998). Microsoft a fait de Windows un standard technologique incontournable qui force ses concurrents à rendre leurs logiciels compatibles avec son système d'exploitation. Cette multinationale américaine comme de nombreuses firmes des secteurs IT sous-traite en Chine une partie de sa R&D et de la réalisation de tâches simples et spécifiques (Defraigne, 2012 & Sachwald, 2005). Intel a développé une stratégie de marketing considérée comme une réussite du genre avec sa campagne « *intel inside* » qui a construit une marque mondialement reconnue et imposé ses microprocesseurs comme un standard technologique pour les PC (Kotler, 2010).

Certains sous-traitants tentent naturellement de développer leurs activités en aval et/ou en amont de la tâche spécifique qui leur est attribuée. Des firmes comme la taïwanaise ACER ou la coréenne Samsung ont commencé par assembler des PC pour des multinationales de l'informatique et ont progressivement développé leurs propres marques (Hobday, 1995). Le système du wintelisme se caractérise par des réseaux internationaux où la hiérarchie peut être contestée et mouvante au gré des capacités de progression des sous-traitants en termes de technologie et de marketing international.

Le wintelisme renforce encore l'importance du maintien de l'avance technologique et d'avoirs intangibles (marketing international, gestion des réseaux internationaux de production) des firmes des pays les plus développés par rapport aux firmes des pays émergents insérées dans ces réseaux internationaux de production. C'est une tentative des multinationales les plus avancées de maintenir la division internationale du travail engagée depuis les années 1980 par les phénomènes de différentiation post-fordiste, de régionalisation et d'internationalisation du processus de production. Dans cette division internationale du travail, les firmes multinationales des pays avancés se spécialisent dans les activités intensives en R&D et nécessitant des avoirs intangibles pendant que les unités de production localisées dans les pays émergents de la semi-périphérie (unités de production qui peuvent être des filiales ou des sous-traitants de firmes multinationales des pays avancés) effectuent les activités de production moins avancées et relativement plus intensives en travail.

Toutefois, les entreprises et les gouvernements des économies émergentes de la semi-périphérie (notamment la Chine, Taiwan, la Corée, la Thaïlande, Singapour, la Malaisie, l'Inde, le Brésil, la Turquie ou encore la Russie) veulent remonter la chaine de valeur des réseaux internationaux de production et transformer des firmes locales en multinationales capables de contrôler leur propre réseau et leur propre marque. Les gouvernements de ces économies émergentes poursuivent des politiques industrielles et commerciales très actives en ce sens (Adda, 2012 : 136 ; Aghion, 2011 ; Defraigne, 2008a ; Kohli, 2011 & Nolan, 2012). L'apparition rapide d'un nombre croissant de firmes qui ne sont pas originaires de pays de la triade (États-Unis – Europe – Japon) au sein des 500 plus grandes firmes mondiales témoigne de la diversification de la concurrence internationale.

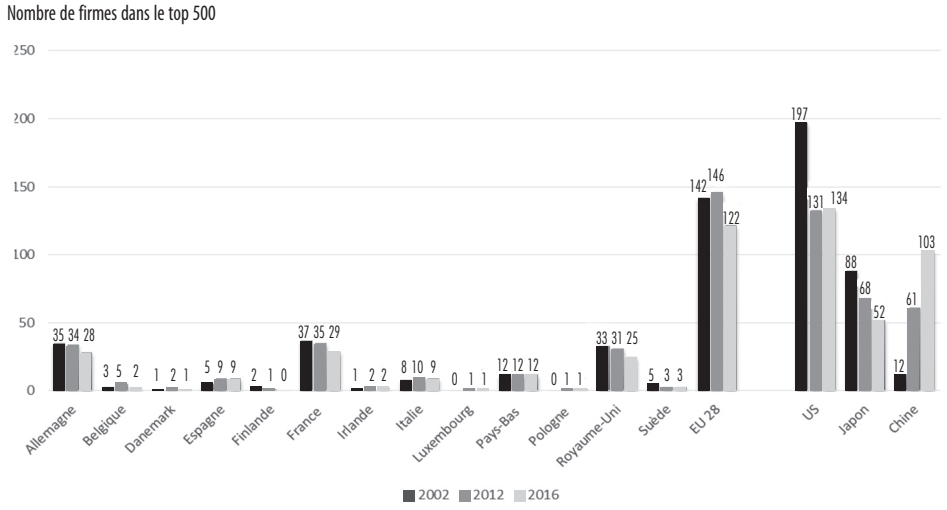


Figure 9.7 *Les plus grandes firmes mondiales du Fortune global 500 : UE, USA, Japon, Chine 2001-2016*

Source : Fortune 500 2002, 2012, 2016

Face à ces évolutions, l'Union européenne est régulièrement considérée comme prise entre deux feux, car moins avancée technologiquement que les États-Unis et disposant de hauts coûts unitaires de travail par rapport aux pays émergents. C'est dans cette optique qu'il faut comprendre les différentes analyses et politiques industrielles européennes au cours des années 2000, notamment la Stratégie de Lisbonne et l'Agenda Europe 2020.

9.10 LA STRATÉGIE DE LISBONNE 2000-2010

Au sommet européen de Lisbonne en 2000, les gouvernements des États membres conviennent de la stratégie de Lisbonne (*Lisbon Agenda*). Il s'agit d'une stratégie sur dix ans visant à améliorer la compétitivité de l'ensemble de l'économie européenne, donc une politique industrielle horizontale. La stratégie définit une longue série d'objectifs à réaliser pour 2010 qui doivent faire de l'Union européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale » (Europa, 2012b).

9.10.1 *Le pilier économique*

> *« Un pilier économique qui doit préparer la transition vers une économie compétitive, dynamique et fondée sur la connaissance. L'accent est mis sur la nécessité de s'adapter continuellement aux évolutions de la société de l'information et sur les efforts à consentir en matière de recherche et de développement »* (Commission européenne, 2008).

Ce pilier comporte notamment la volonté d'atteindre des dépenses en R&D au niveau de l'Union européenne atteignant 3 % de son PIB pour 2010. Également dans le volet recherche de la stratégie de Lisbonne le 6e programme-cadre de recherche européen (2002-2006) voit son financement s'élever à 17,5 milliards d'euros (Eurostat, 2007 : 241) et le 7e programme-cadre dépasse les 50 milliards d'euros (Commission européenne, recherche & innovation, 2012). Au total, bien que la part des programmes européens dans l'ensemble des budgets de recherche au niveau de l'Union européenne (nationaux et supranationaux) reste modeste, celle-ci progresse de manière substantielle, passant de 2,3 % en 1985 à 9,6 % en 2002 et (Ardy, 2011 : 222). Son objectif principal est d'encourager la création d'un Espace Européen de la Recherche (EER) intégré pour éviter les duplications et les concurrences de projets de recherche nationaux des différents États membres (Europa, 2012b). Toutefois, plus de 90 % de l'effort de recherche est encore réalisé au niveau national au cours des années 2000.

9.10.2 *Le pilier social*

> *« Un pilier social qui doit permettre de moderniser le modèle social européen grâce à l'investissement dans les ressources humaines et à la lutte contre l'exclusion sociale. Les États membres sont appelés à investir dans l'éducation et la formation, et à mener une politique active pour l'emploi afin de faciliter le passage à l'économie de la connaissance »* (Commission européenne, 2008).

Ce pilier social prétend adapter le marché du travail européen pour qu'il soit capable de maintenir certaines caractéristiques sociales dans cette économie transformée par une internationalisation des processus de production et la montée de la concurrence des pays émergents. Les moyens de réussir cette adaptation découlent de l'analyse économique qui domine la plupart des études et rapports commandés par la Commission ou réalisés par les institutions économiques multilatérales (FMI, OCDE).

Il s'agit d'abord d'accroître le niveau de qualification de la main-d'œuvre européenne et sa capacité à maîtriser les technologies de l'information. On veut accroître la proportion de diplômés et promouvoir le *lifelong learning* pour actualiser les connaissances de la main-d'œuvre plus âgée et favoriser son reclassement vers des industries porteuses à plus haut degré économique. Le commissaire européen à l'emploi et aux affaires sociales Spidla déclare en 2008 : « *une bonne organisation du travail permet aux salariés de concilier leur vie professionnelle et leur vie familiale et de se former en permanence à de nouvelles tâches afin de donner à l'entreprise la capacité de réponse dans un monde qui évolue vite* » (Spidla, 2008). L'objectif est non seulement d'obtenir la main-d'œuvre nécessaire au wintelisme et à la différenciation des produits, mais également

de faciliter la transition de la main-d'œuvre des secteurs déclinants (comme le textile de base, l'automobile ou la construction navale) pour les orienter vers des secteurs plus intensifs en technologies dans lesquels l'Union européenne possède des avantages comparatifs par rapport aux économies émergentes.

Il s'agit également d'accroître la mobilité géographique et la flexibilité de la main-d'œuvre (Spidla, 2008 : 174). L'objectif est de permettre une meilleure adaptation aux transformations du tissu industriel européen et d'éviter les écueils observés au moment des crises des secteurs acier-charbon et textiles dans les années 1970-1980. La perte de dizaines de milliers d'emplois a véritablement sinistré de manière durable certaines régions comme le pays de Galles, le Hainaut belge, le Nord-Pas-de-Calais ou la Lorraine. Le modèle social mis en avant par la Commission européenne n'est pas le modèle américain en tant que tel, mais un modèle de « flexicurité » préservant un certain degré de protection sociale. Sur le plan de la flexibilité, la stratégie de Lisbonne vise à donner aux entreprises les capacités *« de recruter et de licencier facilement les travailleurs afin de leur permettre d'adapter rapidement un niveau de main-d'œuvre adapté à leurs besoins »* (Spidla, 2008).

Le modèle mis en avant est le Danemark qui est censé combiner flexibilité, mobilité et un fort degré de protection sociale. Ce modèle danois est caractérisé par une flexibilité à l'embauche et au licenciement, par des allocations de chômage élevées et de longues durées (4 années sans dégressivité couvrant jusqu'à 90 % des salaires pour les bas salaires) et par un développement de l'enseignement et de la formation pour les adultes (Aghion, 2011 : 124). Cette combinaison viserait à encourager les travailleurs des industries déclinantes à sortir de leur secteur (et quitter leur emploi) pour reprendre une formation qui les prépare aux industries montantes. De plus, le modèle danois tente de concilier la flexibilité et les obligations familiales par un système de crèches très développé. Les résultats sont meilleurs que la moyenne européenne. Le chômage de longue durée touche autour de 10 % des chômeurs danois contre près de 33 % pour les chômeurs français. Le taux de chômage danois a diminué de plus de moitié entre 1993 et 2005 et se situe à 4,8 % en 2005 contre 8,8 % pour l'UE 25 et 7,9 % pour l'UE15.

En plus de ces orientations, le pilier social de la stratégie de Lisbonne met en avant plusieurs objectifs en matière d'emploi : un taux d'emploi général de 70 %, un taux d'emploi minimum de 60 % pour les femmes et un taux d'emploi de 50 % pour les 55-64 ans (Favarel Dapas, 2007 : 142).

9.10.3 *Le pilier environnemental*

> « Un pilier environnemental qui a été ajouté lors du Conseil européen de Göteborg en juin 2001 et qui attire l'attention sur le fait que la croissance économique doit être dissociée de l'utilisation des ressources naturelles ».

Il est très peu liant au départ, car sans objectif précis.

9.11 LES LIMITES DE LA STRATÉGIE DE LISBONNE ET L'AGENDA « EUROPE 2020 »

Moins de cinq ans après sa mise en place, les limites de cette stratégie de Lisbonne sont mises en évidence. La stratégie de Lisbonne a été lancée en 2000 *« sans fondements intellectuels cohérents »* (« *without coherent intellectual basis* ») et ce n'est qu'en 2003 que le rapport Sapir fournit un cadre d'analyse économique global pour la stratégie de Lisbonne (Sapir, 2007 : 408). Le rapport du groupe de haut niveau de 2004 dit « rapport Kok » (du nom de l'ancien premier ministre néerlandais) souligne la trop grande multiplicité des objectifs (120 objectifs dont 28 principaux et 117 indicateurs). Comme le résume son rapporteur *« Lisbon is about everything and thus about nothing. Everybody is responsible and thus no one »* (Ardy, 2011 : 224 & Sapir, 2007 : 411).

Effectivement, la méthode choisie est la méthode ouverte de coordination intergouvernementale (MOC) qui est très peu liante et s'avère inefficace (Sapir, 2007 : 408). Chaque État membre décide de la méthode et du rythme pour atteindre ses objectifs. Elle ne définit pas clairement les responsabilités en cas de non-réalisation des objectifs, les États membres défaillants pouvant se défendre aisément en constatant qu'ils ne sont pas les seuls. En termes de dépenses en R&D, on ne constate pas de rupture avant et après l'adoption de la stratégie de Lisbonne malgré la priorité accordée à « l'économie de la connaissance ».

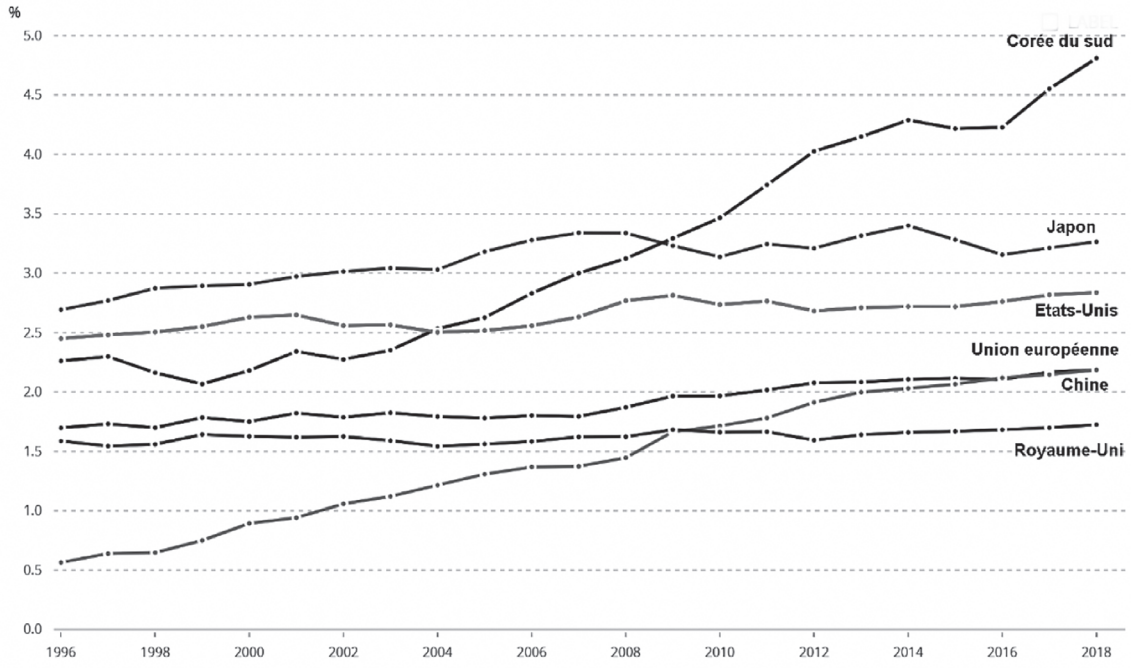


Figure 9.8 *Les dépenses de R&D en % du PIB pour l'UE 27, le Royaume-Uni, la Chine, la Corée du Sud, le Japon et les États-Unis entre 1995 et 2018*

Source : Banque Mondiale Open Data 2021

En 2010, les dépenses de R&D sont loin d'atteindre les 3 % du PIB. Certes, les nouveaux États membres qui ont rejoint l'Union européenne avec les élargissements de 2004 et de 2007 consacrent une partie beaucoup plus faible de leur PIB à la recherche que la moyenne des anciens quinze États membres (voir tableau 9.1). Cependant, de nombreux anciens États membres n'ont pas progressé sur cet objectif entre 2000 et 2010. L'économie européenne (moyenne de l'UE) n'est pas devenue la plus compétitive du monde, les États-Unis continuent d'être les plus avancés sur le plan de la technologie (brevets, royalties, leaders dans les nouvelles technologies), des dépenses en R&D et de la productivité.

Sur le plan du taux d'emploi, les États membres se rapprochent plus des objectifs, mais on ne constate pas d'augmentations sensibles en matière de biens publics nécessaires à la création d'un modèle de flexicurité à la danoise (crèches publiques, pouvoir d'achat des allocations de chômage, investissement dans l'éducation et la formation des adultes). Les réformes du marché du travail au sein de l'Union européenne ont généralement renforcé la flexibilité et non la sécurité des travailleurs. Le modèle danois est celui d'un État membre plus riche

que la moyenne de l'UE, bénéficiant d'une très haute productivité et d'un niveau technologique avancé, ce qui facilite le financement des biens publics nécessaires à la flexicurité. La part de l'État dans le PIB du Danemark dépasse les 52 % en 2005 (Hay, 2010 : 325). En 2004, l'État danois consacre près de 4,5 % de son PIB à ses politiques relatives au marché du travail (allocations, activations et formations) contre 2 % en Espagne et environ 0,25 % en Estonie (Eurostat, 2007 : 145). Des États membres de la périphérie de l'UE (Portugal, Grèce, Espagne, Irlande, nouveaux États membres), moins avancés sur le plan technologique et dont la part de l'État dans le PIB est bien plus faible (ainsi l'Irlande est à 33,7 % en 2005), ne pourraient adopter ce modèle qu'en modifiant profondément leur assiette fiscale et leurs transferts sociaux.

La faible réussite de la stratégie de Lisbonne a donné lieu à la stratégie Europe 2020 définie en 2010. Cette nouvelle stratégie est déduite du même constat sur l'Europe face à la concurrence des États-Unis et à celle des pays émergents qui connaissent pour certains, notamment en Asie orientale, un phénomène de rattrapage technologique rapide. Les objectifs principaux sont donc très similaires, dans certains cas identiques, à ceux de la stratégie de Lisbonne. Ils sont à réaliser au niveau de l'UE en 2020 et sont traduits en objectifs nationaux à réaliser par les États membres. On peut citer notamment :

- Les dépenses en R&D devraient atteindre 3 % du PIB en 2020 ;
- 75 % de la population 20-64 ans devraient être employés (peu réaliste dans le contexte de crise prolongée consécutif à la crise financière de 2008) ;
- Objectif 20/20/20 climat/énergie : 20 % de réduction des émissions à effet de serre, au moins 20 % d'énergie renouvelable dans la consommation d'énergie de l'UE et 20 % d'efficacité énergétique supplémentaire ;
- L'abandon de scolarité précoce devrait être réduit à 10 % et 40 % des nouvelles générations devraient obtenir un diplôme ;
- Sortie de 20 millions de personnes du risque de pauvreté.

Dans le cadre de cette stratégie « Europe 2020 », les moyens budgétaires du 7e programme-cadre européen de recherche connaissent une croissance substantielle, passant de 17,5 milliards à plus de 50 milliards. Mais la réalisation de ces objectifs reste sous le contrôle des États membres avec peu de critères liants, sans sanctions et sans définition claire des responsabilités en cas d'échec. Certains objectifs paraissent aussi peu réalistes que la stratégie de Lisbonne qui prétendait faire de l'UE « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde ». Ainsi en pleine crise systémique mondiale, d'une ampleur non égalée depuis 1929, décider de réduire de 20 millions le nombre de personnes en risque de pauvreté tout en ne prévoyant pas de changements de politique fiscale européenne et de transferts financiers plus importants entre États membres paraît complètement irréaliste. Des États membres du sud et de l'est de l'Europe connaissent depuis 2008 une contraction de leur économie (sans précédent depuis 1945 pour l'Europe du Sud) à laquelle il faut ajouter des politiques d'austérité d'une dureté exceptionnelle qui provoquent une très forte augmentation du nombre de pauvres. L'approfondissement de la crise ne permet pas d'atteindre l'objectif déjà peu réaliste de fournir un accès Internet à haut débit à tous les citoyens de l'UE pour 2013.

De nombreux États membres, notamment ceux du sud et de l'est, réduisent les rémunérations des professeurs d'université, des chercheurs et les dépenses publiques en R&D (Defraigne, 2013). Ces politiques d'austérité sont en contradiction avec les objectifs de la Stratégie 2020. Elles risquent également de renforcer le phénomène de fuite de cerveaux et de creuser encore l'écart technologique entre les États membres de l'Europe du Nord-Ouest et les autres.

9.12 LE RETOUR EN FORCE DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE ENTRE 2008 ET 2021

Depuis la crise de 2008, la politique industrielle revient à l'ordre du jour des affaires européennes. De nombreux États membres souffrent d'un manque d'investissement et semblent incapables d'atteindre les objectifs de la Stratégie de Lisbonne. Dès 2010, dans un rapport sur la « nouvelle stratégie du marché unique » commandé par le président de la Commission Barroso, l'ancien commissaire à la concurrence et Premier ministre italien Mario Monti argumente en faveur d'une politique industrielle européenne explicite : *« Ce n'est plus un tabou. Les dirigeants européens débattent de nouveau des avantages et des limites d'une politique industrielle active. Le regain d'intérêt manifesté à l'égard de la politique industrielle va de pair avec une évolution parallèle consistant en une nouvelle prise de conscience de l'importance de l'industrie manufacturière pour l'économie européenne et l'expression d'une large inquiétude au sujet de la profonde transformation que la crise fait subir à la base industrielle européenne. Certaines sphères craignent que politique industrielle et règles de concurrence soient des concepts antagonistes. Dans cette logique, une politique industrielle ne saurait voir le jour en Europe que moyennant l'application plus accommodante des règles de concurrence et l'assouplissement de celles relatives aux aides d'État. Une saine politique de concurrence et en matière d'aides d'État n'est pas incompatible avec une saine politique industrielle. Au contraire : la concurrence est nécessaire pour créer la diversité, les avantages concurrentiels et les gains de productivité qui nourrissent la croissance et l'innovation »* (Monti 2010). C'est une approche qui s'éloigne donc des visions de Bangemann, Brittan ou Blair qui dominaient le discours au sein des institutions européennes au cours des années 1990 et 2000.

En plus de la crise, la montée en puissance de la concurrence chinoise et américaine inquiète les dirigeants politiques et certains milieux patronaux européens.

Les firmes chinoises se lancent dans une grande stratégie d'acquisition de firmes européennes dans des secteurs plus avancés technologiquement. Au cours des années 2010, Geely rachète Volvo cars à Ford, ChemChina prend le contrôle de la firme suisse Syngenta et de la firme italienne Pirelli et Midea reprend la firme robotique allemande Kuka. Ces acquisitions de plusieurs dizaines de milliards d'euros font craindre une accélération du rattrapage technologique de la Chine sur des avantages comparatifs traditionnels de l'Europe (Sepulchre & Le Corre 2015, Defraigne 2021). Le gouvernement chinois a adopté sa politique d'expansion internationale depuis 2000 pour transformer ses grandes firmes nationales en multinationales capables de contrôler des réseaux internationaux de production et de concurrencer les firmes des pays les plus développés. Adoptant ouvertement une politique industrielle ambitieuse, il dote ses champions nationaux d'importantes subventions, souvent sous la forme de prêts à des taux très inférieurs au marché, et leur accorde un accès préférentiel aux marchés publics (Defraigne 2021, Dufour 2019). De plus, le gouvernement chinois est relativement laxiste en ce qui concerne le respect de la propriété intellectuelle des multinationales étrangères et joue sur ses importants marchés publics pour obtenir des transferts de technologies auprès des multinationales étrangères qui remportent les appels d'offres chinois.

Au cours des années 2000, le secteur digital prend une ampleur croissante dans l'économie mondiale et les économies européennes accusent un retard face aux économies de l'Asie pacifique et aux États-Unis. Aucune firme européenne ne peut rivaliser avec les Big Tech américaines (GAFAM) et chinoises (BATX)[10] alors que les économies de réseaux (*network economies*), l'Internet des Objets (*internet of things*) et l'intelligence artificielle révolutionnent les processus de production, les circuits de distribution et les services après-vente (voir section 9.13).

Dès 2017, le président Macron se prononce en faveur d'une vision plus stratégique pour protéger l'industrie européenne face à la concurrence internationale. Le refus de la fusion Siemens-Alstom par la DG Concurrence de la commissaire Margrethe Vestager a suscité de nombreuses réactions en Allemagne et en

10 Baidu, Alibaba, Tencent, Xiaomi

France au sein de ceux qui considéraient que c'était le seul moyen de se maintenir face à la concurrence chinoise[11]. En 2020, la chancelière Merkel déclare qu'il est nécessaire *« de moderniser la politique de la concurrence européenne en accélérant les adaptations des aides d'État et des règles de concurrence »* alors que le ministre de l'Économie et des Finances Bruno Lemaire critique la décision de la Commission relative au projet de fusion et ajoute « Pour être capable de créer un champion européen, il est nécessaire de changer le cadre réglementaire européen (…) C'est la première fois que la France et l'Allemagne présentent des propositions pour transformer les règles européennes de concurrence (…) Parfois plus stupides que les règles européennes, il n'y a pas.[12] » (voir encadré 8.3).

Au problème de la concurrence internationale dans des secteurs industriels stratégiques s'est ajouté celui de la pandémie du Covid-19 et des effets perturbateurs des confinements sur les processus de production mondialisés. Les industries européennes firent face à de nombreuses ruptures de leurs chaines d'approvisionnement, notamment dans les secteurs cruciaux en période de pandémie tels que les équipements médicaux et les produits pharmaceutiques. Les commissaires européens ont alors analysé les possibilités de reshoring (relocalisation au sein de l'UE d'activités sous-traitées ou relocalisées hors de l'UE, notamment en Chine) et de resserrer les processus de production au sein de l'UE. Une note de consultation rendue publique en juin 2020 et intitulée *« Une politique commerciale revisitée pour une Europe plus forte »* marque clairement des limites à la conception plus libérale qui avait inspiré les politiques commerciales et industrielles au cours des années 1990-2000 : « *La crise liée à la pandémie de COVID-19 a mis en lumière un certain nombre de vulnérabilités, tant au niveau international qu'au sein de l'Union, qu'il convient de prendre en compte. La fourniture d'équipements médicaux et de protection a immédiatement suscité des inquiétudes : la crise a mis en évidence les risques qu'entraîne une trop grande dépendance à un seul fournisseur de biens et services qui sont critiques dans ces secteurs ou à un nombre limité d'entre eux. Nous devons donc évaluer comment améliorer notre résilience. L'Union devrait par conséquent poursuivre un modèle d'« autonomie stratégique ouverte ». Cela signifie simplement qu'il convient de renforcer la capacité de l'Union à poursuivre ses propres intérêts de manière indépendante et déterminée, tout en continuant à travailler avec des partenaires dans le monde entier afin de trouver des solutions mondiales aux défis mondiaux. Il est aussi peu probable que l'Union soit autosuffisante dans la production de certains produits sanitaires complexes cruciaux qu'il n'est possible de lutter seul contre les défis mondiaux en matière de climat et d'environnement. Nous souhaitons continuer de récolter les fruits d'un commerce international fondé sur des règles et de jouer un rôle moteur sur la scène internationale tout en étant dotés des bons outils pour nous protéger des pratiques déloyales. Nous souhaitons trouver le bon équilibre entre une Europe « ouverte à l'activité économique » et une Europe qui protège sa population, ses entreprises et ses normes. Pour rester compétitives, les entreprises de l'Union auront encore besoin d'accéder aux marchés étrangers grâce aux échanges et aux investissements. Une plus grande résilience passe par la compréhension de nos dépendances et la réduction de nos vulnérabilités grâce à la combinaison des bonnes mesures* ».

Ce concept d'autonomie stratégique ouverte n'est pas très clairement défini. Son origine semble venir au départ du secteur privé qui craint des abus de positions dominantes par les Big Tech américaines au fur et à mesure de la digitalisation des processus de production, de la distribution et des services (et dans une moindre mesure les Big Tech chinoises depuis la fin des années 2010) (Nouveau, 2021). Il semble essentiellement viser à une autonomisation de l'UE vis-à-vis de ses partenaires dans les nouvelles technologies sans pour autant adopter une position protectionniste.

Mais au-delà de la rhétorique, force est de constater qu'aucun nouvel outil à force contraignante n'a modifié les aspects de politiques industrielles au niveau de l'UE. Le tableau 9.2 ci-dessous, qui reprend le partage des compétences relatives aux différents outils des politiques industrielles horizontale et verticale, met en évidence l'importance des États membres en ce qui concerne le contrôle d'outils cruciaux de politiques industrielles tels que le financement, le choix d'un champion industriel ou encore les mesures visant à développer un district marshallien.

11 Voir le chapitre sur la politique de concurrence

12 https://www.euractiv.fr/section/concurrence/news/france-germany-call-for-a-change-of-european-regulatory-rules/

Tableau 9.2 *Niveau de contrôle des outils des politiques industrielles horizontales et verticales*

Outils de politique industrielle	Au niveau supranational Union européenne	Au niveau des États membres
	HORIZONTALE	
Outils de politique industrielle horizontale	Quelques programmes non contraignants (Stratégie de Lisbonne, Europe 2020)	Principalement au niveau des États membres
Financement de la recherche	Moins de 10 % des financements la recherche (principalement à travers les programmes-cadres européens)	90 % des financements
Politique de la concurrence (y compris fusions et acquisitions)	Principalement au niveau supranational (de minimis rule)	Pour les firmes nationales n'ayant pas un impact au niveau de l'UE (de minimis rule)
Subventions destinées aux entreprises	Quelques subventions des institutions européennes (Banque Européenne d'Investissement, fonds structurels[13])	La plupart des subventions proviennent des États membres, mais sont officiellement contrôlées par les institutions de l'UE
Subventions destinées aux infrastructures	Quelques subventions des institutions européennes (Banque Européenne d'Investissement, fonds structurels, Connecting Europe Facility)	La plupart des subventions proviennent des États membres, mais sont officiellement contrôlées par les institutions de l'UE
	VERTICALE	
Tarif extérieur commun	Compétence supranationale	Aucune compétence
Création de barrières techniques au commerce	Compétence principalement supranationale	Quelques barrières au niveau de secteurs stratégiques (énergie, transports, défense, industries de réseaux)
Création de normes environnementales	Partage de compétence entre le niveau supranational et national	Partage de compétence entre le niveau supranational et national
Création de districts marshalliens	Aucune compétence	Choix des États membres
Choix d'un champion industriel	Aucune compétence	Choix des États membres sous le contrôle des autorités de la concurrence de l'UE si entreprise de taille communautaire
Diplomatie commerciale bilatérale pour promouvoir ses champions industriels	Accords commerciaux bilatéraux négociés au niveau de l'UE	Missions de diplomatie économique bilatérale par les dirigeants gouvernementaux d'un État membre (obtention de contrats publics auprès du pays visité)
Diplomatie commerciale multilatérale (OMC)	Compétence supranationale	Aucune compétence de négociation, mais capacité de blocage à la ratification s'il s'agit d'un accord complexe nouvelle génération
Conseil et soutien diplomatique à l'expansion internationale des firmes	Conseil et soutien diplomatique à l'expansion internationale des firmes EU (moins important que celui des grands États membres comme la France et l'Allemagne)	Conseil et soutien diplomatique à l'expansion internationale des firmes nationales (important pour les États membres les plus développés et limités pour les autres)
Crédits aux exportations	Facilité limitée de la Banque Européenne d'Investissement pour les crédits aux exportations des PME	Crédits aux exportations nationales (beaucoup plus important qu'au niveau de la BEI)
Programme d'aide au développement liant (tied-aid programme)	Officiellement pas d'aide liante au niveau de la politique de développement de l'UE	Programme d'aide au développement *de facto* liant (tied-aid programme) (*ex : Françafrique*)
Politique industrielle prédatrice (violant les règles internationales)	Aucune	Espionnage industriel, tolérance aux violations de propriété intellectuelle (par des organisations légales ou criminelles) : variables selon les États

(Source : Defraigne Jean-Christophe, Wouters Jan, Traversa Edoardo, Zustrassen Dimitri, 2021)

13 Voir chapitre sur la politique de cohésion

9.13 LA STRATÉGIE NUMÉRIQUE EUROPÉENNE : UNE POLITIQUE DÉFENSIVE AU SERVICE DES INDUSTRIES TRADITIONNELLES

Lorsque l'agenda numérique est lancé en 2010 par la Commission européenne, il s'inscrit clairement dans le cadre de la stratégie 2020 et dans la continuité de la stratégie de Lisbonne (European Commission, 2010). Les constats réalisés à propos de l'économie européenne avec la stratégie de Lisbonne se trouvent en quelque sorte prolongés et explorés dans le domaine spécifique des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC). Le retard enregistré par l'Union européenne en termes de productivité et de progrès technologique par rapport aux États-Unis apparaît en effet étroitement lié à l'avance prise outre-Atlantique dans le secteur spécifique du numérique. « L'utilisation intensive des TIC est un déterminant important de l'avance américaine en matière de croissance de la productivité dans les années 1990. Des gains similaires de l'adoption des TIC ne peuvent être observés pour toutes les économies développées, et l'Europe en particulier est à la traîne[14] » (Bauer, 2016). Cependant, cela a été souligné antérieurement, la stratégie de Lisbonne comme son successeur l'Agenda 2020 peinent à montrer des résultats concrets en termes de rattrapage, y compris dans les technologies de l'information.

Les montants totaux investis entre 2000 et 2014 par les entreprises européennes dans la Recherche, le Développement et l'Innovation ne représentent que 40 % des investissements réalisés par les sociétés américaines sur la même période. Mais si l'on isole les investissements réalisés en Europe dans les produits liés aux TIC, ils ne représentent plus qu'un tiers de ceux réalisés aux États-Unis (Commission, 2016a). Et cette situation persiste et s'aggrave par la suite puisqu'en 2019, les dépenses de R&D dans les secteurs de haute technologie représentent 12 % des dépenses totales de R&D alors qu'aux États-Unis, la proportion est de 52 %. Force est également de constater que la part des dépenses privées chinoises dédiée à la R&D dans les secteurs technologiques est passée de 0,1 % en 2006 à 13 % en 2018, dépassant pour la première fois l'Union européenne (EIB, 2019 ; Figure 9.13).

Par ailleurs, on constate une dépendance croissante des marchés européens vis-à-vis des importations en provenance des États-Unis et d'Asie, des importations qui se situent à tous les niveaux de la chaine de valeur numérique, qu'il s'agisse des équipements informatiques, des services de plateformes et de logiciels numériques ou des infrastructures de réseau (figures 9.9 et 9.10).

L'inefficacité de la stratégie de Lisbonne et de l'Agenda 2020 corrélée à l'amplitude du retard constaté dans les industries numériques contribuent à expliquer les évolutions récentes des politiques européennes en la matière. On observe en effet un glissement progressif d'une vision globale du rattrapage à une vision plus restreinte et plus ciblée sur les secteurs pour lesquelles l'Europe maintient un avantage comparatif : ainsi alors que durant la période 2000-2015, les objectifs définis et les actions menées par l'UE visaient à assurer le développement d'entreprises leaders à tous les niveaux de la chaine de valeur numérique, on observe par la suite un recentrage progressif sur la digitalisation des industries manufacturières européennes et sur la 4e révolution industrielle[15].

D'une politique offensive et globale au début des années 2000, les politiques numériques actuelles marquent le passage à une stratégie défensive et de maintien des positions européennes.

14 Voir le chapitre 1.

15 Par 4e révolution industrielle, également qualifiée d'industrie 4.0, on désigne « trois innovations technologiques – l'automatisation, l'Internet des Objets et l'intelligence artificielle – pour créer des modèles industriels et économiques de rupture » (Blanchet, 2016 : 52-85) : pour une définition plus détaillée, se référer au chapitre 7.

9.13.1 *Le retard numérique de l'UE : état des lieux*

L'économie numérique repose sur une chaine de technologies interdépendantes qui s'est développée en couches successives depuis un demi-siècle, essentiellement au profit des entreprises américaines, un leadership contesté depuis quelques années par la montée en puissance de certaines entreprises chinoises telles que Baidu, Huawei, Alibaba ou Tencent. L'Union européenne, quant à elle, est marquée par une forte dépendance vis-à-vis des technologies numériques étrangères même si certaines entreprises européennes ont réussi à se positionner dans des niches numériques spécifiques, essentiellement pour répondre aux besoins de l'industrie manufacturière.

A. Matériel et composants informatiques

Les États-Unis dominent le secteur depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, même si des changements « internes » de leadership se sont opérés au cours de la période. Ainsi, dans les années 60, c'est le duopole IBM et Honeywell qui détient 70 % du marché européen, très loin devant les entreprises européennes actives dans le domaine à l'époque : ICT (UK), Bull (FR) and Olivetti (IT) (Nouveau, 2020). Les deux pionniers américains ont progressivement perdu du terrain au profit d'autres entreprises américaines (HP, Dell, Apple) et quelques champions asiatiques, au Japon dans les années 80 (par exemple Toshiba et NEC), et plus récemment en Chine avec Lenovo, qui détient aujourd'hui 25 % des parts de marché au niveau mondial (Nouveau, 2022). En comparaison, les ventes européennes d'ordinateurs et de matériel informatique représentent 6 % du marché mondial et l'Europe n'a pas de producteur d'importance globale (EPSC, 2019).

On ne peut parler du matériel informatique (« hardware ») sans évoquer les semiconducteurs et microprocesseurs, qui sont considérés comme des composants « essentiels » et « stratégiques » de la chaine de valeur numérique. Aujourd'hui, les compagnies américaines sont à l'origine de 45 % des ventes de semiconducteurs dans le monde, même si elles se concentrent sur leur conception et ne fabriquent que 12 % d'entre eux, le reste de la production étant sous-traité à des fonderies asiatiques (Majerowicz, 2018 ; OECD, 2019, figure 9.10). Totalisant une part du marché mondial de 10 % (cette part était de 15 % dans les années 1990), les firmes européennes sont essentiellement actives dans des segments très spécifiques, principalement les marchés verticaux des secteurs de l'automobile, de l'ingénierie mécanique et de l'automatisation industrielle. Parmi les principaux acteurs européens, on retrouve ST Microelectronics (une fusion franco-italienne), NXP (un spin off de la compagnie néerlandaise Philips) et Infineon (également un spin off de la firme allemande Siemens), chacun d'entre eux réalisant 2 % des ventes mondiales. Il est à noter que l'Europe ne fabrique et n'assemble que 2 % des semi-conducteurs produits dans le monde. La Chine, elle, concentre sur son territoire 35 % de la fabrication mondiale tandis que les États-Unis en réalisent 19 % (UNCTAD, 2019).

La production de semiconducteurs requiert des équipements et machines à haute valeur ajoutée, pour lesquels les entreprises américaines à nouveau contrôlent 52 % du marché. Le Japon arrive second avec 25 %, l'Union européenne troisième avec 17 %, la Chine fournissant le reste du marché (Füller, 2020). Une entreprise européenne dominante dans le secteur est la néerlandaise ASML, qui monopolise la filière haut de gamme de l'équipement lithographique[16].

B. Technologies logicielles et de plateforme

Pionniers pour le développement des ordinateurs, les Américains le sont aussi logiquement pour le développement des systèmes d'exploitation, logiciels de bureau et plateformes informatiques (software). Ces innovations ont permis d'ouvrir le marché, à l'origine exclusivement réservé aux organisations publiques et aux grandes corporations, à une gamme large d'entreprises et bien sûr au consommateur final. L'intérêt crucial de ces services et solutions informatiques réside dans leur capacité à fournir des outils compatibles entre ordinateurs et entre utilisa-

16 La lithographie est une étape cruciale de la fabrication des semi-conducteurs.

teurs, générant des effets de réseau[17] et d'agglomération autour des firmes établies précocement sur le marché. Ceci a permis, par exemple, à des entreprises comme Microsoft avec son programme Windows de développer la position dominante qu'on lui connaît (voir chapitre 8, encadré 8.4). En 2019, tous les systèmes d'exploitation informatiques détenant une part de marché mondial supérieure à 5 % sont détenus par des entreprises américaines (ENISA, 2019, figure 9.11). Les entreprises européennes actives dans ce domaine sont essentiellement des entreprises d'ingénierie électronique et mécanique – ABB (SW), Bosch (DE), Dassault Systems (FR), SAP (DE), Schneider Electric (FR) ou Siemens (DE) – qui développent des systèmes dits « embarqués[18] » dans le cadre de leur production industrielle (véhicules de transport, machines-outils, produits électroménagers, etc.).

Le déploiement d'Internet et du World Wide Web à partir de la moitié des années 90 a insufflé une nouvelle dynamique au sein des industries informatiques et numériques. Ils ont, en premier lieu, permis de développer des alternatives aux systèmes de communication fixes et mobiles traditionnels. L'émergence de ces innovations radicales ont fait perdre aux entreprises de télécommunications européennes des parts de marché importantes au profit de l'offre de services dits « de contournement » (« Over-The-Top » en anglais), tels que les messageries électroniques, WhatsApp, Instagram, Messenger, Skype ou encore WeChat, d'abord proposés par les géantes américaines dont Microsoft et Facebook et rejointes par quelques champions chinois comme Tencent. De la même manière, Nokia (FI) et Ericsson (SW), leaders européens sur le marché des téléphones portables, se sont trouvés marginalisés par Google et Apple, offrant des systèmes d'exploitation transformant ces téléphones en mini-ordinateurs connectés et permettant à Apple d'une part et à Samsung et Huawei (avec la plateforme logicielle de Google) d'autre part de se substituer aux deux champions européens sur le marché des téléphones portables. Le développement d'Internet a également donné naissance à ce qu'on appelle l'économie des applications (« Application economy » en anglais) et l'émergence de toute une série de services numériques comme les solutions d'informatique en nuage (Cloud computing), les plateformes de e-commerce, de vidéo et d'audio à la demande et autres applications diverses et variées. Aujourd'hui, 50 % de ces applications numériques sont américaines et représentent 72 % de la valeur totale de l'économie des applications ; 35 autres pour cent sont asiatiques, essentiellement mises sur le marché par des entreprises chinoises, correspondant à 25 % de la valeur globale du secteur ; 18 % d'entre elles, enfin, sont européennes valorisées à hauteur de 3,6 % de la valeur du marché (UNCTAD, 2019 ; Hamilton, 2017). Si l'on prend le secteur clé de l'informatique en nuage, Amazon, Google et Microsoft détiennent à eux trois 75 % des parts de marché mondiales. Aliyun, le service cloud d'Alibaba, connait une croissance constante depuis 2016 passant de 3,7 % de parts de marché cette année-là à 9,5 % en 2020. Le plus grand fournisseur européen d'hébergement cloud, le français OVH, représente, quant à lui, 1 % du marché mondial (European Commission, 2020c). Quelques fournisseurs européens de plateformes numériques se distinguent dans quelques niches spécifiques comme la diffusion de musique en ligne avec le champion européen Spotify (SW), les services de jeux en ligne ou les services de paiement en ligne tels que Adyen (NL) et Wirecard (DE).

C. Infrastructures des technologies numériques

La chaine de valeur numérique repose enfin sur les infrastructures de réseau qui permettent la transmission du signal et des données numériques. L'économie européenne garde un avantage comparatif indéniable dans ce domaine, Ericsson (SW) et Nokia (FI) faisant partie des sept premières entreprises mondiales avec Huawei (CH), ZTE (CH), Cisco (U.S.), Cieca (U.S.) et Samsung (SK). Elles représentent ensemble 80 % des revenus globaux réalisés sur ce segment. Cependant, là aussi, les deux champions européens ont perdu du terrain. Huawei est, en effet, devenu un fournisseur incontournable d'équipements 3G, 4G et maintenant 5G et a vu ses parts de marché passer de 21 à 29 % depuis 2013, essentiellement gagnées sur les champions suédois et finlandais[19]. Il

17 Pour une définition des effets de réseau, se référer aux chapitres 7 et 8.

18 Ce sont des logiciels intégrés dans le produit manufacturé et qui assurent le stockage et le traitement immédiat des données émises et/ou enregistrées par ledit produit.

19 Huawei a, depuis lors, perdu du terrain, subissant les effets globaux des politiques protectionnistes de l'administration Trump.

est à noter également qu'Ericsson, Nokia, Huawei et dans une moindre mesure Samsung sont les seuls à fournir un composant essentiel au déploiement de la 5G que sont les antennes cellulaires du réseau d'accès radio (« RAN »). Cependant, Huawei bénéficie de coûts de production estimés entre 18 et 30 % moins élevés que ses concurrents, un avantage qui lui a permis là aussi de passer devant Ericsson en 2017 (Dell'Oro Group, 2018, figure 9.13). Enfin, concernant la prochaine génération, dite 6G, de réseaux de communication qui doit voir le jour à l'horizon 2030, la Chine semble prendre la tête, détenant 40 % des brevets essentiels liés à cette nouvelle technologie. Les États-Unis sont en seconde position avec 35 %. Le Japon, l'Union européenne et la Corée du Sud sont loin derrière avec respectivement 10 %, 9 % et 4 % de droits propriétaires (Watanabe, 2021).

D. Une dépendance sévère malgré quelques segments de niche

On l'a vu, quelques entreprises européennes sont présentes à différents niveaux de la chaine de valeur numérique, essentiellement actives dans les secteurs verticaux des grandes industries manufacturières européennes, pour lesquelles l'Union européenne a une spécialisation de longue date : appareillage électrique et électronique, infrastructures de télécommunications, construction mécanique, automatisation et robotisation industrielle, production automobile et aéronautique. En dépit de ces marchés de niche, l'Union européenne n'a pas de base industrielle numérique sur son territoire et dépend des marchés extérieurs pour l'ensemble des équipements informatiques et des services numériques considérés comme essentiels pour assurer la transformation numérique de son économie et plus particulièrement la digitalisation de son industrie manufacturière. Les entreprises américaines, pionnières à tous les niveaux de la chaine de valeur numérique, ont pu gagner en économies d'échelles et de gamme bénéficiant des effets de réseau propres à ces technologies (voir chapitre 8, section 8.6). Au cours de ce processus et jusque dans les années 2010, elles n'ont pas vu leur développement contester mondialement. Au niveau européen en effet, cette période est marquée par l'incapacité de la stratégie de Lisbonne à faire émerger des entreprises capables de rivaliser avec les champions du numérique américain. A contrario, à partir de 2010, quelques entreprises chinoises, bénéficiant de la politique industrielle offensive du gouvernement chinois et d'un marché national protégé, ont commencé à s'internationaliser et à rivaliser avec les géants américains aussi bien sur les équipements informatiques, de télécommunications que sur les services numériques (le plus souvent sur des segments à moindre valeur ajoutée) (Nouveau, 2022). De ce fait, elles ont également pénétré le marché européen, plaçant l'Union européenne en sandwich entre la concurrence américaine et la concurrence chinoise (la métaphore du sandwich est explicitement utilisée par l'agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (ENISA, 2019)).

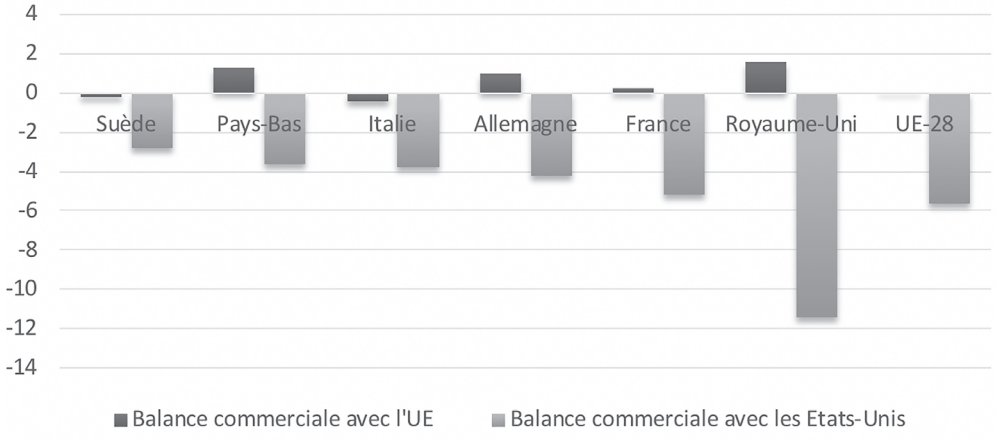


Figure 9.9 *Balance commerciale entre les États-Unis et l'Union européenne pour les services numériques*

Source : Nouveau, 2020 ; McKinsey Global Institute analysis, 2016 ; Eurostat, OECD, International Trade Center, Joint Research Center

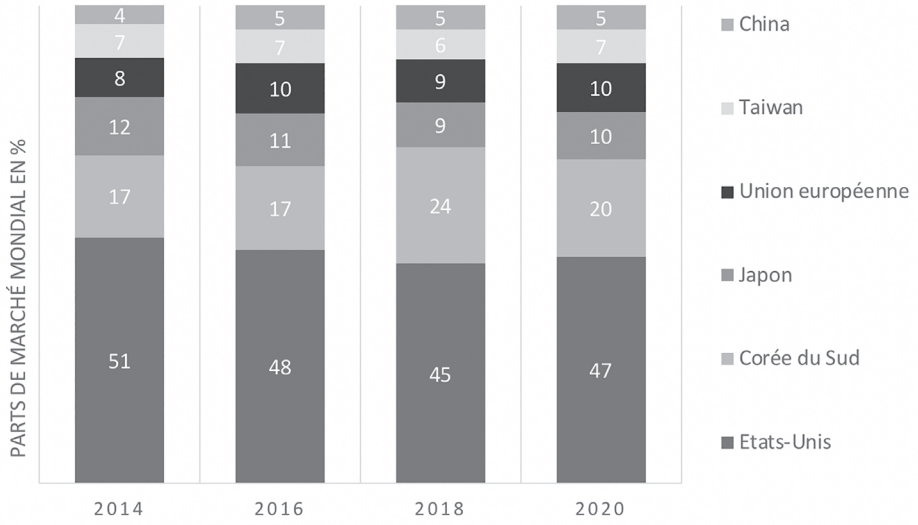


Figure 9.10 *Répartition géographique des parts de marché de ventes de semiconducteurs, en fonction du siège social du vendeur (uniquement fabricants de systèmes intégrés et sociétés de conception sans usine*)*

*L'industrie des semi-conducteurs distingue trois types d'opérateurs : les producteurs de systèmes intégrés (Integrated Device Manufacturers – IDM) qui, comme leur nom l'indique, intègrent et assurent l'entièreté de la chaine logistique, de la conception à la fabrication ; les sociétés sans usine (dites FABLESS en anglais), qui développent et conceptualisent les semiconducteurs qui sont ensuite fabriqués par des entreprises de sous-traitance, appelées fonderies (foundries en anglais), centrées sur la production et le testing du bien final.

Source : Majerowicz, 2018 ; Medeiros C.A., 2018 ; SIA, 2021

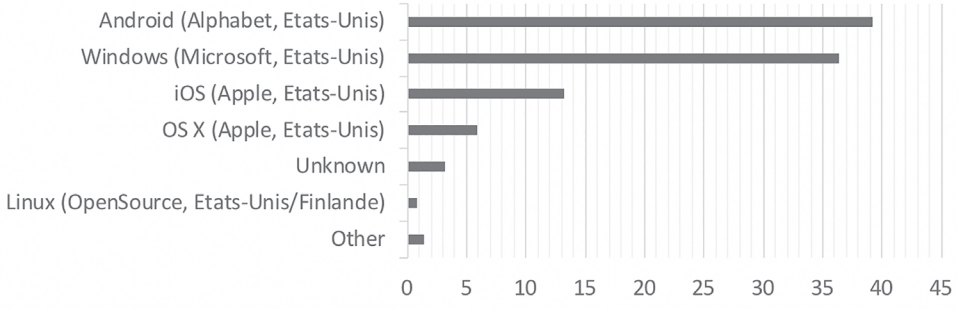


Figure 9.11 *Systèmes d'exploitation – Répartition des parts de marché en pourcentage du marché mondial*

Source : ENISA, 2019

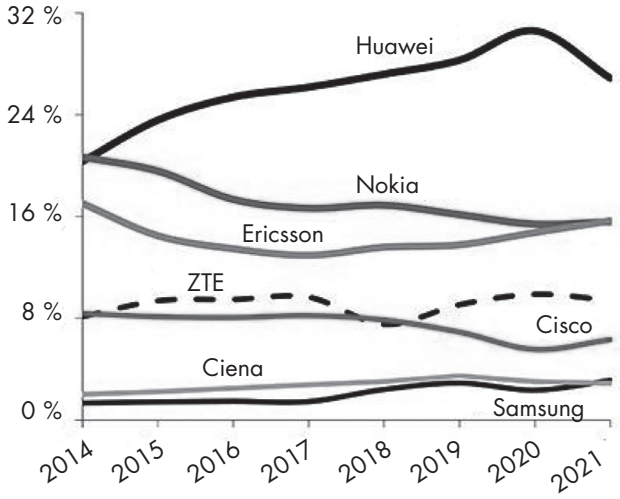


Figure 9.12 *Parts de marché mondial en % – Équipements de télécommunications**

* Incluent l'accès au haut débit, les routeurs, les antennes cellulaires, les installations d'hyperfréquence, les équipements optiques, etc.

Source : Dell'Oro Group, 2021

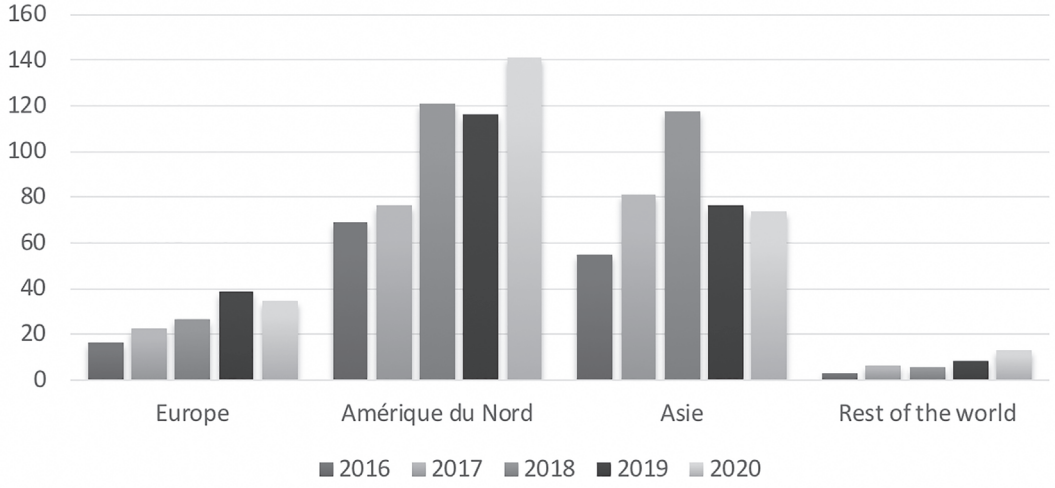


Figure 9.13 *Capital investi dans la haute technologie par région et par an en milliards de dollars*

Source : The state of the European tech 2020

9.13.2 *Un recentrage des objectifs européens sur la 4e révolution industrielle*

Alors que la stratégie de Lisbonne et l'agenda 2020 ambitionnaient une politique de rattrapage technologique global, la période récente révèle dans le domaine du numérique un glissement vers une politique plus ciblée et dès lors moins ambitieuse, essentiellement axée sur l'application de technologies numériques aux processus et aux biens manufacturiers. Ce repositionnement stratégique peut paraitre contradictoire avec les nombreuses déclarations faites au niveau européen comme parmi les États membres sur la nécessité d'atteindre l'autonomie stratégique et la souveraineté numérique. Plusieurs facteurs concourent à cette évolution.

La dominance atteinte par les géants américains sur certains segments et en particulier les services numériques amène d'abord beaucoup d'analystes à considérer un rattrapage dans ces domaines comme vain et illusoire. La perspective d'une 4e révolution industrielle impliquant la transformation numérique des grandes industries manufacturières apparaît d'autre part comme une opportunité pour l'Europe de revenir dans la course avec l'avantage cette fois d'avoir dans ces secteurs spécifiques de grands champions en mesure de s'imposer et quelques niches numériques à exploiter. Fin 2017, Carlos Moedas, le Commissaire européen en charge de la Recherche, Science et Innovation déclarait au journal The Financial Times : « Nous avons raté le coche » – en référence aux premières phases de la transformation numérique menée par les géants américains de la technologie. Mais poursuivait-il « nous sommes maintenant au point de basculement d'un monde très différent (...), [Avec l'Internet des objets] vous entrez dans la santé, vous entrez dans l'énergie, vous entrez dans l'agroalimentaire, donc vous entrez dans l'Internet des capteurs (...). Ce territoire revient à ce dans quoi nous sommes bons – la science fondamentale, la deeptech, c'est la science pure et l'ingénierie... Personne au monde n'est meilleur que nous dans ce domaine. Nous avons une opportunité fantastique »[20] (Brunsden, 2017). En juillet 2019, Ursula von der Leyen, alors candidate à la présidence de la Commission européenne, déclarait en présentant son programme aux parlementaires européens : « Il est peut-être trop tard pour reproduire les géants du numérique, mais il est encore temps de parvenir à une souveraineté technologique dans certains domaines technologiques essentiels » (Von der Leyen, 2019). De tels propos sont loin d'être isolés[21] et sont révélateurs d'une politique industrielle en recentrage sur l'industrie 4.0. Alors que l'Europe est dépendante du reste du monde pour les services numériques et les équipements informatiques, les exportations manufacturières, elles, représentent les deux tiers des exportations totales européennes (Veugelers, 2017). De plus, alors que l'Union européenne peine à stimuler les investissements en R&D pour les secteurs liés aux TIC, l'industrie traditionnelle en Europe, et plus particulièrement le secteur automobile, se distingue par leurs hauts niveaux d'investissement en recherche et développement, qui comptent pour 64 % de la dépense privée faite en Europe contre 12 % dans les secteurs numériques (EIB, 2019). Le poids du secteur manufacturier dans l'économie européenne, parfois considéré comme disproportionné eu égard aux secteurs de haute technologie, pourrait donc s'avérer un avantage dans le cadre de l'Industrie 4.0. Alors que les États-Unis bénéficient d'une

20 "We missed it – referring to the first phases of the digital transformation led by U.S. tech giants. But pursuing "we are now at the tipping point of a very different world (…), [With the Internet of Things] you are getting into health, you are getting into energy, you are getting into food, so you are getting into the Internet of sensors (…). This territory comes back to what we are good at – fundamental science, deep technology, it is pure science and engineering… No one in the world is better than us at that. We have a fantastic opportunity" (Brunsden, 2017).

21 Parmi d'autres commentaires révélateurs : « Ce n'est pas forcément grâce à un « Google européen » que la France et l'Europe pourront se faire une place sur la scène mondiale de l'IA » (Villani, 2018). La Banque Européenne d'Investissement fait remarquer en 2018 que « If a digital base is absent in Europe, future tech champions will most likely emerge from other regions, where they can develop new technologies relying on existing digital infrastructure – including hardware, software, services and platforms, European companies are essentially absent from digital B2C platforms. However, they may still be well positioned to drive the creation of B2B platforms in areas where they can leverage their market and expertise in various domains, including the manufacturing and automotive sectors (EIB, 2018). En 2019, un rapport commandité par la Commission européenne souligne que « the lack of European companies for semi-conductors that can compete on a global scale (…) makes it harder to develop AI in the EU. The next Google and Apple cannot be developed in Europe under these conditions. It is too late for that and Europe should instead focus on its competitive advantages. These include the manufacturing and constructive sectors, automobiles and pharmaceuticals to name a few » (Servoz, 2019).

base digitale incomparablement plus solide, l'Union européenne veut compter sur sa base industrielle, considérant que la vague à venir d'innovations numériques sera structurellement liée aux processus de production, et considérant également que la base industrielle américaine a été affaiblie du fait des importantes délocalisations et externalisations faites par les firmes américaines depuis la fin des années 90 (Berger, 2013). Une devise actuelle de la Commission « les gagnants d'aujourd'hui ne seront pas nécessairement les gagnants de demain » reflète cette perception d'un retour possible par le recentrage européen sur la 4e révolution industrielle (European Commission, 2020d).

Ce recentrage est analysé tout autant comme une opportunité que comme une nécessité. En effet, les géants du numérique, qu'ils soient américains ou chinois, manifestent, eux aussi, leurs ambitions de pénétrer ces secteurs plus traditionnels. Des firmes américaines tels que Alphabet (Google), Microsoft, Amazon, Facebook, ou Apple font, en quelque sorte, le chemin inverse : certes, elles ne bénéficient pas de la base et de l'expérience industrielles de grands champions manufacturiers, mais elles comptent sur leur maîtrise des technologies numériques et sur le capital financier et de données numériques accumulés depuis le début des années 2000, pour entrer dans une nouvelle phase de développement et intégrer l'Industrie 4.0 dans leur large portfolio d'actifs. Elles investissent actuellement des ressources considérables dans le développement d'objets connectés tels que les voitures autonomes[22] et dans la conception de puces, processeurs et logiciels supportant la 4e révolution industrielle (OECD, 2019 : 28). L'industrie allemande, qui fut pionnière à mettre en avant le potentiel de la 4e révolution industrielle, a aussi, à maintes reprises, mis le doigt, sur le risque de voir le potentiel lucratif de cette révolution capturer par les géants du numérique. En 2015, la chancelière allemande Angela Merkel déclarait au Forum Économique de Davos : « Nous devons rapidement maîtriser l'alliage du monde de l'Internet avec le monde de la production industrielle, car les leaders actuels dans le domaine numérique prendront autrement le contrôle de la production industrielle[23] ».

La nécessité de porter l'effort sur l'Industrie 4.0 vient également du défi posé par la Chine. L'économie chinoise est devenue en 20 ans le centre manufacturier d'une grande variété de chaines de production globalisées, aussi bien dans les industries traditionnelles que dans l'équipement électronique et informatique, comme cela a été montré pour les ordinateurs et les semi-conducteurs. Ce processus a permis à la Chine de progresser technologiquement et de consolider ses compétences industrielles à la fois dans les secteurs traditionnels où l'Europe est compétitive et dans de nombreux segments de la chaine de valeur numérique, y compris les services de plateforme où les États-Unis dominent le marché. D'autre part, le gouvernement de Xi Jinping a marqué son ambition de développer sur son territoire les capacités technologiques et numériques pour lequel le pays est, pour l'instant, encore dépendant de l'étranger. « Made in China 2025 », le plan d'action chinois lancé en 2015, cible une série de secteurs prioritaires qui sont ceux de l'Industrie 4.0 et qui, dès lors, coïncident avec les ambitions européennes : la voiture connectée et autonome, les robots industriels, l'Internet des objets et l'intelligence artificielle (Wübbeke, 2016). Bien que ne bénéficiant pas de l'avance technologique des pays occidentaux, la Chine a l'avantage d'avoir à la fois une base industrielle et une base numérique, ce qui en fait un rival direct de l'Union européenne sur la 4e révolution industrielle. Elle bénéficie également d'un grand marché domestique qui lui permet de déployer des services numériques à très grande échelle et d'accumuler un capital de données numériques à l'instar des géants américains du numérique. L'Union européenne, marquée par la fragmentation de son marché des services, et ce y compris des services numériques, et par l'absence de

22 Quelques exemples parmi un grand éventail de projets menés par les géants du numérique : Alphabet conduit des projets de recherche sur la voiture autonome depuis 2009 et a mis en place en 2016 l'Unité Waymo, un département dédié au développement de prototypes de voitures autonomes. Apple, Amazon, Alibaba, Tencent et Huawei mènent des projets similaires. Alphabet et Amazon se sont également engagés dans la production d'objets connectés tels que des montres et le développement d'assistants personnels intelligents pour diverses fonctions incluant la connectivité des objets. Apple et Samsung se spécialisent, entre autres, dans le développement d'appareils de suivi médical à distance.

23 « We need to quickly master the amalgamation of the world of the internet with the world of industrial production because the current leaders in the digital area will otherwise take over industrial production ».

champions européens dans ce domaine, ne peut se prévaloir d'un tel avantage (se référer au chapitre 7 sur le fonctionnement du marché unique).

L'ensemble de ces facteurs expliquent qu'à la fin de la décennie 2010, la Commission européenne procède progressivement à un changement de stratégie en matière de technologies numériques, à la fois influencée par les échecs de la stratégie de Lisbonne et de l'Agenda 2020, par certains États membres soucieux de défendre leurs champions nationaux et par les industriels eux-mêmes inquiets de perdre leur compétitivité et le contrôle sur leur propre transformation numérique. Les éléments clés de cette stratégie marquent un clair retranchement sur l'Industrie 4.0 et visent à la fois à développer les capacités numériques européennes les plus essentielles à la transformation numérique de l'industrie européenne, à développer les infrastructures nécessaires au déploiement de l'industrie 4.0 et enfin à mettre en place un cadre réglementaire permettant de rééquilibrer les nécessaires collaborations entre industriels européens et fournisseurs des services numériques étrangers.

9.13.3 *Quelles politiques industrielles au service de la nouvelle stratégie numérique européenne ?*

Aujourd'hui, l'Union européenne a désigné l'intelligence artificielle, la robotique, la microélectronique, l'informatique à haut rendement (HPC – High-Performance Computing), les infrastructures de réseau supportant la 5G et l'informatique en nuage comme les technologies génériques essentielles à la 4e révolution industrielle. Le déploiement de l'Internet des objets reposera sur l'intégration de logiciels informatiques, de puces et senseurs électroniques spécifiques. La numérisation des processus industriels dépendra de technologies robotiques de pointe et de l'intelligence artificielle. Il faut s'attendre également à ce que l'industrie 4.0 produise des quantités substantielles de données et dès lors génère des besoins en infrastructures de stockage, de transmission et en capacités d'analyse auxquels, seuls, peuvent répondre l'informatique en nuage, les ordinateurs à haut rendement et à nouveau l'intelligence artificielle. Si les objectifs européens en matière de numérique ont changé, force est de constater que les politiques mises au service de ces objectifs au niveau européen restent inchangées et dans la lignée de la stratégie de Lisbonne et l'agenda 2020. Dès lors, la prudence reste de mise sur les chances de réussite d'une stratégie reposant sur des politiques qui ont, jusqu'ici, échoué à donner des résultats. Dépourvue d'un budget européen suffisant, la Commission agit finalement comme elle a l'habitude de le faire traditionnellement : elle met en œuvre ses objectifs de transition vers l'industrie 4.0 en coordonnant les plans nationaux, en orientant les dotations budgétaires nationales par le biais des politiques européennes de la concurrence, de la recherche et régionale et en régulant le marché.

A. 2020-2030 – Une boussole numérique orientant les plans d'action nationaux

En mars 2021, la Commission a proposé les principes d'une boussole numérique fixant des objectifs à atteindre pour l'Union européenne que chaque État membre s'engage à mettre en œuvre selon des critères de performance nationale négociés avec la Commission européenne (tableau 9.3). Cette dernière procédera à un suivi annuel et aura la possibilité d'imposer des mesures « correctrices » dans le cas où un État membre n'assurerait pas la réalisation des objectifs. Officiellement, la boussole numérique va plus loin que la Méthode Ouverte de Coordination mise en place dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, car elle se veut contraignante et implique que la Commission puisse exercer un pouvoir de coercition sur les États membres ne respectant pas leurs engagements. Cependant, la Commission ne précise pas quels pouvoirs elle serait en mesure d'exercer à l'encontre des États membres et évoque plutôt la mise en place de « dialogues ciblés » (European Commission, 2021b). Un tel flou juridique laisse à penser que la Commission européenne n'aura, avec la boussole numérique, pas plus de pouvoir à contraindre les États membres que dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne. Dès lors, la transition numérique dépendra essentiellement de la bonne volonté des États membres et de la priorité qu'ils

donneront aux objectifs fixés. À ce titre, il est clair que l'industrie 4.0 est d'une très grande importance pour des économies comme la France et l'Allemagne, qui, comme cela a été montré, ont de grands champions dans le secteur manufacturier, mais ont aussi des entreprises actives dans les niches numériques au service du secteur manufacturier. L'implication des économies d'Europe de l'Est et du sud est plus incertaine : moins développées, davantage impactées par la crise de 2008 et par la crise du COVID-19, dotées de capacités plus faibles à investir dans la recherche et l'innovation, il est possible que ces pays ne considèrent pas la boussole numérique comme centrale. Or le déploiement de la 4e révolution industrielle dépend de l'unification du marché, par exemple, en termes d'infrastructures : s'il n'y a pas de continuité transfrontalière des connexions, il est en effet difficile de mettre une voiture connectée sur le marché européen et de centraliser les données numériques en provenance de l'ensemble du marché européen, à l'instar de ce qui se passe sur le marché chinois ou américain. Bien sûr, comme pour la stratégie de Lisbonne et l'agenda 2020, des moyens sont mis en place au niveau européen pour stimuler et aider les États membres à adhérer et à mettre des moyens dans la stratégie numérique, mais les budgets, bien qu'en augmentation, restent néanmoins très modestes en comparaison des États-Unis et de la Chine et sont alloués en tenant compte du principe du juste retour.

Tableau 9.3 *Les objectifs proposés par la Commission dans le cadre de la boussole numérique*

Secteur	Objectifs 2030	Situation en 2020
Connectivité	1. Tous les ménages devraient disposer d'une connectivité en gigabit (à très haut débit) 2. Toutes les zones peuplées couvertes par la 5G	1. Connectivité gigabit : 59 % 2. Couverture 5G : 14 % de la population
Informatique en nuage et en périphérie	1. 10 000 nœuds de périphérie (neutres pour le climat et hautement sécurisés) déployés dans l'UE 2. Répartis de telle manière à assurer un service à faible latence de quelques millisecondes « et ce où que soient localisées les entreprises »	0 nœud de périphérie
Semiconducteurs	Production en Europe de semi-conducteurs durables de pointe représentant 20 % de la production mondiale en valeur.	10 % de la production mondiale
Informatique quantique	1. 2021 : premier calculateur quantique en Europe 2. Pour permettre à l'Europe d'être à la pointe des capacités quantiques avant 2030	Pas de calculateur quantique européen
Adoption de technologies digitales	1. 75 % des entreprises européennes auront adopté : – Des services d'informatique en nuage – Les big data – L'intelligence artificielle 2. 90 % des petites et moyennes entreprises auront adopté des technologies numériques de base 3. 100 % des citoyens et des entreprises auront accès aux services publics de base online 4. 100 % des citoyens auront accès à leur dossier médical online	1. – Services d'informatique en nuage : 25 % – Big data : 14 % – AI : 25 % 2. 60 % 3. 75 % des citoyens et 84 % des entreprises 4. Pas de statistiques disponibles
Compétences numériques	1. 80 % des personnes entre 16 et 74 ans auront des compétences numériques de base 2. 20 millions de spécialistes des TIC sous contrat en Europe (avec une convergence entre les hommes et les femmes)	1. 56 % 2. 8,4 millions (avec 19 % de femmes)

Source : European Commission, 2021b

B. Le programme européen pour une Europe numérique

Le programme pour une Europe numérique est le fer de lance de la Commission européenne pour engager les États membres vers les objectifs fixés dans le cadre de la boussole numérique, en particulier s'agissant de l'adoption et de diffusion des technologies de l'information à tous les stades de la production et de la fourniture de services. Doté d'un budget de 6,7 milliards d'euros sur 7 ans, il prévoit différentes initiatives visant à contribuer aux efforts budgétaires privés et publics nationaux en matière de solutions et d'équipements numériques telles que les ordinateurs et calculateurs à haute-performance, les logiciels de cybersécurité et de traitement de données, ou encore les plateformes de partage de données. La Commission, dans le cadre de ce programme, vient également en soutien des États pour le déploiement de services publics en ligne – ou eGouvernement – et de services de santé en ligne – ou ehealth. Les mesures ci-dessus sont complétées par le Mécanisme pour l'Interconnexion en Europe – MIE (en anglais : Connecting Europe Facility – CEF), qui cofinance la mise en place d'infrastructures transfrontalières en matière de transport d'énergie et de communication. À ce titre, 1,8 milliard d'euros sur 7 ans seront dédiés au déploiement de la 5G. Il est à noter que bon nombre de ces propositions, y compris sur la 5G, faisaient déjà partie du plan d'action « Un marché numérique pour l'Europe » lancé en 2015 par la Commission, avec des résultats plus que mitigés et des disparités importantes en fonction des États membres (European Commission, 2015). À titre d'exemple, il était demandé aux États membres d'avoir débuté au plus tard en 2020 le lancement de services 5G indispensables pour la mise en place de transports autonomes et connectés, de services publics en ligne ou encore pour l'usage d'applications de cybersécurité. En 2020, l'objectif n'était pas atteint, car seuls 17 des 28 États membres avaient alors commencé à allouer les fréquences d'émission hertziennes 5G et seules 21 % de ces fréquences étaient attribués sur l'ensemble du marché européen, essentiellement en Finlande, Allemagne, Italie et Hongrie (DESI, 2020). Le retard est également patent en ce qui concerne l'installation des stations émettrices-réceptrices 5G comme le tableau 9.4 le montre.

Tableau 9.4 *Déploiement des émetteurs de fréquence radio 5G (stations émettrices-réceptrices) dans différentes régions*

Pourcentage de stations 4G réadaptées pour la 5G (qui ne sont donc pas dotées de toutes les spécificités de la 5G)		Nombre de stations 5G reprenant l'ensemble des spécificités de la 5G (dite norme « standalone »)	
Corée du Sud	98 %	Corée du Sud	1491
Suisse	19 %	Suisse	310
États-Unis	7 %	Chine	86
Royaume uni	2 %	États-Unis	63
UE-27	1 %	Royaume-Uni	26
		UE-27	8

Source : ERT, 2020 – chiffres en date du quatrième trimestre 2019

C. Programmes de recherche pour une souveraineté numérique de l'Industrie 4.0

En termes de développement technologique numérique, les programmes-cadres européens pour la recherche et l'innovation ont également progressivement intégré les enjeux de la transformation numérique et contribuent au financement de projets transfrontaliers de recherche dans le domaine. Horizon Europe, le programme-cadre couvrant la période 2021-2027, consacre 17 milliards d'euros au développement des technologies numériques (sur un total de 85 milliards d'euros). Parmi les initiatives les plus significatives, la Commission européenne a

décidé de consacrer 1,2 milliard d'euros sur la période 2014-2024 à l'entreprise commune ECSEL[24], visant à développer des systèmes et composants électroniques de pointe. Dans le cadre de ce projet, les États membres, qui souhaitent participer, doivent s'engager pour une somme équivalente au budget de la Commission et les partenaires privés mettre sur la table 1,6 milliard, élevant la somme totale investie à un total de 4 milliards sur 10 ans. Projet similaire lancé en 2018, le partenariat public-privé EuroHPC se focalise, quant à lui, sur le développement de calculateurs à haute performance en Europe. Avec un budget de 8 milliards d'euros répartis à parts égales entre la Commission européenne, les États membres et les investisseurs privés, le projet se fixe comme objectif d'acquérir huit superordinateurs entre 2021 et 2033 : six d'entre eux sont déjà en construction, deux par l'entreprise américaine Hewlett Packard Enterprise et 4 par l'entreprise française ATOS. Ces deux projets doivent contribuer, selon la Commission, à une plus grande souveraineté numérique et à un développement plus autonome de l'industrie 4.0. Dans la lignée de ces projets, la Commission européenne a lancé en juillet 2021 deux appels à manifestation d'intérêt pour former une alliance industrielle pour les processeurs et les technologies de semiconducteurs et d'autre part une alliance pour les données industrielles, la périphérie (Edge computing) et le nuage (cloud computing) et ainsi lancer des collaborations transnationales favorisant la recherche dans des domaines inscrits comme prioritaires dans le cadre de la boussole numérique.

La Commission européenne utilise également la politique de concurrence pour orienter les investissements privés et publics vers des projets conjoints de R&D. Comme le chapitre 8 l'a montré, la politique de concurrence européenne est conçue pour assurer une concurrence loyale entre les entreprises sur le marché européen. À ce titre, elle limite l'usage des aides d'États et leurs possibles effets anticoncurrentiels. Ces règles restrictives ont été cependant adaptées au cours des 15 dernières années pour favoriser les subventions publiques servant des projets d'innovation en ligne avec les directives européennes. À ce titre, la Commission a lancé en 2014 les Projets Importants d'Intérêt Européen Commun (IPCEI – Important Project of Common European Interest, en anglais), qui autorisent les États membres à subventionner de telles initiatives privées, tant qu'il s'agit de collaborations transnationales et tant qu'elles répondent aux objectifs stratégiques de la politique industrielle européenne. À la différence de projets comme ECSEL ou EuroHPC, les IPCEI n'impliquent pas de financement européen, mais constituent en quelque sorte une entorse à la politique de concurrence au nom d'objectifs d'innovation. Pour le numérique, cela veut dire le lancement en 2018 de l'IPCEI « Microelectronics » par la France, l'Allemagne l'Italie et le Royaume-Uni : les principales entreprises leaders dans le secteur des semiconducteurs STMicroelectronics, Infineon (Siemens) et Bosch, des laboratoires de recherche tels que le français CEA-Leti et des fabricants de puces comme l'entreprise américaine GlobalFoundries (qui a une fonderie à Dresden en Allemagne) se sont associés pour développer des semiconducteurs et de senseurs de nouvelle génération, capables de servir la 4e révolution industrielle. Les États membres impliqués ont donc été autorisés à financer leurs entreprises et leurs centres de recherche nationaux pour un montant total maximum de 1,78 milliard jusqu'en 2021.

Si l'on considère la part du budget européen consacrée aux politiques numériques, les sommes engagées restent relativement modestes comparées aux États-Unis. En 2021, l'administration américaine, sous la présidence de Joe Biden, a annoncé le « U.S. innovation and competition act », un plan d'investissement massif dans la R&D, visant à faire face à la menace industrielle chinoise et à la dépendance des États-Unis vis-à-vis de composants numériques essentiellement produits en Asie et plus particulièrement en Chine (USICA, 2021). Sur un budget total de 200 milliards de dollars sur 5 ans, la moitié doit directement financer la Recherche et le Développement dans les semiconducteurs, l'intelligence artificielle et l'informatique quantique, soit une somme deux fois supérieure à la totalité des sommes consacrées par le budget européen sur une période plus longue aux industries du numérique couvrant tout aussi bien la R&D que l'adoption et la diffusion de ces technologies (tableau 9.5). Il pourrait être ici rétorqué que le plan de relance post-Covid d'un montant total de 672,5 milliards d'euros (un montant emprunté par la Commission européenne sur les marchés financiers) change la donne, à partir du moment où les États membres devront consacrer 20 % des sommes leur étant attribuées à des objectifs numériques, soit un total de 134,5 milliards d'euros (voir chapitre sur le budget européen).

24 ECSEL : **E**lectronics **C**omponents and **S**ystems for **E**uropean **L**eadership.

Pour autant, si l'endettement nécessaire à ce plan de relance est, pour la première fois, centralisé au niveau européen, les dépenses se font au niveau national et impliquent les mêmes mécanismes de coordination que pour le reste des programmes européens. Les politiques numériques actuelles n'apparaissent donc pas moins décentralisées que ne l'étaient la stratégie de Lisbonne et l'agenda 2020. Une telle configuration laisse structurellement prise aux éventuelles divergences politiques entre États membres, mais aussi aux rivalités entre champions nationaux qui déterminent la multiplication de programmes nationaux qui, en dépit des efforts de coordination de la Commission, comportent de fortes similitudes, dispersent les sommes allouées sur des projets clairement concurrents et continuent implicitement à maintenir les précarrés nationaux. Plus d'une trentaine d'initiatives nationales et régionales ont été d'ailleurs recensées à l'échelle européenne, parmi lesquelles « Plateforme Industrie 4.0 » en Allemagne, « Smart Industrie » aux Pays-Bas, « Catapult centers » au Royaume-Uni, « Industrie du futur » en France, « Fabbrica intelligente » en Italie ou encore « Made Different – factories of the future » en Belgique (Commission, 2016a). On assiste à une multiplication des programmes nationaux de recherche et développement ciblés sur les TIC, qui, somme toute, comportent de fortes similitudes, La stratégie numérique de l'UE ne déroge pas à la problématique générale des politiques industrielles européennes exposées dans ce chapitre.

Tableau 9.5 *Estimation du budget 2021-27 alloué aux politiques numériques européennes*

Programmes européens partiellement ou totalement consacrés aux politiques numériques 2021-2027	Pourcentage alloué à la transformation numérique	Budget estimé pour la transformation numérique en milliards d'euros
Horizon Europe* (Budget total : 84,9 milliards €)	20	16,98
Fonds européen de défense (Budget total : 7 milliards €)	4 à 8	Entre 0,3 et 0,56
Programme pour une Europe numérique (budget total : 6,7 milliards €)		6,7
Mécanisme pour l'Interconnexion en Europe (Budget total : 28,4 milliards €)		1,8
FEDER – Fonds européen de développement régional ** (Budget total : 200,4 milliards €)	7	14
InvestEU *** (Budget total : 9,4 milliards €)	10	0,94
Programme EU4Health (Budget total : 5,1 milliards €)	10	0,51
Estimations du budget européen consacré au numérique		+/– 41,5
Plan de relance européen (En anglais : European Recovery facility) Budget total : 672,5 milliards €	20	134,5

Source : European Council, 2020 ; European Commission & Rubio, 2019 ; Nouveau, 2022 (à paraître)

* Horizon Europe bénéficie d'une enveloppe de 80 milliards d'euros du cadre financier pluriannuel et de 5 milliards d'euros au titre du plan de relance européen post Covid (NextGenerationEU en anglais).

** Le fonds européen de développement régional pour la période 2021-27 doit être consacré à quatre thèmes spécifiques : Innovation & Recherche, stratégie digitale, aide aux PMEs, économie à faible émission de carbone. Les régions les plus développées doivent consacrer 80 % de ces fonds régionaux aux deux premiers objectifs, les régions en transition doivent y consacrer 60 % et les régions les moins développées 50 %. Comme les fonds du Feder n'ont pas encore été attribués et dépensés, il n'est pas possible de distinguer les dépenses réalisées au nom d'objectifs numériques. Pour effectuer ces estimations, les auteurs ont utilisé les pourcentages dépensés pour la R&D&I dans le cadre de ce fonds pour la période 2014-21 (Rubio, 2019). Ceci veut dire que le chiffre de 7 % couvre la recherche, le développement et l'innovation au sens large et pas uniquement ce qui a été réalisé dans le secteur numérique.

*** InvestEU – qui succède au Fonds européen pour les investissements stratégiques – EFSI – a reçu pour la période 2021-2027 une enveloppe de 2,8 milliards d'euros du cadre financier pluriannuel et 5,6 milliards d'euros au titre du plan de relance post Covid-19 (NextGenerationEU).

D. La gouvernance comme garant de la souveraineté numérique européenne

Les orientations politiques proposées par la Commission sont celles d'une spécialisation numérique centrée sur l'industrie 4.0. Un tel choix stratégique détermine que les institutions ne visent pas l'autosuffisance numérique et anticipent la nécessaire collaboration des entreprises européennes avec un certain nombre des fournisseurs de services et composants numériques non européens. La position dominante de certains de ces fournisseurs pose la question de la gestion des relations contractuelles entre partenaires potentiellement inégaux au sein de la chaine de production industrielle numérisée et de la manière dont les profits seront distribués entre ces partenaires, qu'il s'agisse des droits de propriété intellectuelle, des droits d'accès aux données industrielles et des coûts de transfert d'un fournisseur à un autre. Dans ce cadre, se pose la question de la souveraineté numérique européenne et de la capacité des États membres et des entreprises européennes à contrôler la chaine de valeur industrielle et du même coup leurs avantages comparatifs. La souveraineté numérique, faute d'être atteinte par une politique de rattrapage global telle que la stratégie de Lisbonne le prévoyait à l'origine, devient une question de gouvernance. Il s'agit pour la Commission de mettre en place un cadre juridique qui renforce le pouvoir de négociation des industriels européens face aux fournisseurs de services numériques, la plupart non européens. Comme les chapitres consacrés au marché unique et à la politique de concurrence l'ont montré, l'approche de la Commission européenne en matière de régulation numérique place la confidentialité des données (personnelles et industrielles), la cybersécurité, l'interopérabilité et la standardisation numérique comme des prérequis indispensables à toute relation contractuelle impliquant les géants du numérique. Ce sont les objectifs essentiels des Digital Services Act, Digital Market Act et Digital Gouvernance Act proposés par la Commission fin 2020 (voir chapitres 7 et 8). Dans une autre perspective, mais avec le même objectif, l'initiative privée franco-allemande Gaia-X, soutenue par la France, l'Allemagne et la Commission européenne, est également révélatrice d'une approche de la souveraineté numérique par la régulation. Fondé à l'origine par 22 entreprises parmi lesquelles des fournisseurs de plateformes numériques tels que OVH (FR), SAP (DE), des opérateurs de télécommunications et des industriels européens comme Deutsche Telekom (DE), Orange (FR), BMW (DE), Bosch (DE) ou Siemens (DE), Gaia-X a parfois été présenté comme un projet de cloud européen souverain ou encore comme le nouvel « Airbus de l'intelligence artificielle ». Pourtant, le projet ne vise ni à créer un concurrent européen aux entreprises dominant l'informatique en nuage – Google, Microsoft Azure et Amazon Web Services, ni à mutualiser les efforts de R&D en vue de développer une technologie rivale. Les fondateurs de cette association ont pour objectif d'établir des règles et exigences communes pour l'établissement d'une « fédération d'infrastructures basées sur la confiance et la sécurité des données en Europe »[25]. Toutes les entreprises, y compris américaines et chinoises, prêtes à se conformer à ces règles, pourraient recevoir le label GAIA-X, garantissant la protection des données et l'interopérabilité de leurs systèmes. On le voit à travers cette initiative, il s'agit pour les firmes européennes d'une part de se différencier de la concurrence en proposant un écosystème dit respectueux du consommateur et d'autre part de prémunir leurs activités du pouvoir de marché de partenaires numériques incontournables.

9.14 LE PACTE VERT POUR L'EUROPE (GREEN DEAL) ET L'AJUSTEMENT À L'OBJECTIF 55 (FIT FOR 55)

9.14.1 *Un projet de croissance soutenable et neutre sur le plan climatique*

Depuis la crise de 2008, plusieurs économistes ont proposé des projets de relance de l'économie par des programmes ambitieux de dépenses publiques dans des projets environnementaux pour assurer une croissance soutenable, neutre sur le plan du climat (Aglietta & Brand 2013, Anbumozhi & Bauer 2010, Bina 2013). Bien

25 "Federated trustworthy and secured data infrastructure for Europe".

que les analyses sous-tendant ce projet étaient cohérentes sur le plan macroéconomique et environnemental, les gouvernements, et la grande majorité des entreprises de l'UE comme ailleurs dans le monde n'ont pas fondamentalement changé leur comportement suite à la crise de 2008. En Europe, au cours des années 2010, les plans d'austérité et les contraintes budgétaires européennes ont limité les transferts nécessaires à la modernisation des économies de la périphérie et du voisinage de l'UE qui continuent d'utiliser des sources d'énergie très polluantes et dont les habitations et les entreprises sont relativement énergivores. Ces contraintes ont également limité les investissements dans les énergies renouvelables.

À la fin de 2019, la nouvelle Commission sous la présidence d'Ursula von der Leyen (CDU allemande) a décidé de faire de la croissance soutenable et de la lutte contre le réchauffement climatique un des axes majeurs de son projet de mandat. Dès 2019, la présidente de la Commission a déclaré : *« This is Europe's man on the moon moment. The European Green Deal is very ambitious, but it will be very careful in assessing the impact of every single step we're taking »*.[26] Von der Leyen faisait référence au programme ambitieux de recherche spatiale lancé par l'État américain dans les années soixante, après le lancement soviétique du Sputnik en pleine guerre froide. Cette référence à la recherche spatiale américaine peut également se trouver dans les travaux de la spécialiste de l'économie industrielle Mariana Mazzucato qui a produit en 2018 un rapport pour l'UE portant sur le développement d'une politique industrielle soutenable pour l'Europe : *« Research & Innovation in the European Union : A problem-solving approach to fuel innovation-led growth »* (Mazzucato, 2018).

Le Green Deal for Europe, ou Pacte vert pour l'Europe, a été adopté au Conseil européen du 12 et 13 décembre 2019. Projet phare de la Commission von der Leyen, il vise à faire de l'UE une économie neutre pour le climat pour 2050 et s'inscrit dans les objectifs de développement durable des Nations Unies :

« Cette nouvelle stratégie de croissance vise à ***transformer l'UE en une société juste et prospère, dotée d'une économie moderne, efficace dans l'utilisation des ressources et compétitive,*** *caractérisée par l'absence* ***d'émission nette de gaz à effet de serre d'ici 2050 et dans laquelle la croissance économique sera dissociée de l'utilisation des ressources****. Cette stratégie vise aussi à* ***protéger, préserver et consolider le patrimoine naturel de l'UE, ainsi qu'à protéger la santé et le bien-être des citoyens des risques et incidences liés à l'environnement****. Dans le même temps, cette transition doit être* ***juste et inclusive »****. (Conseil 2020)*

Dans le cadre de ce Pacte vert, la Commission a traduit cet objectif de long terme en un objectif de moyen terme de réduire de 55 % les émissions à effets de serre pour 2030 (Consilium, 2021). Pour atteindre cet objectif ambitieux, la Commission a adopté en juillet 2021 un paquet de mesures qu'elle a nommé « *fit for 55* », traduit par « *ajustement à l'objectif 55* » :

« Le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » est un ***ensemble de propositions visant à réviser et à actualiser la législation de l'UE*** *ainsi qu'à mettre en place de nouvelles initiatives pour veiller à ce que les politiques de l'UE soient conformes aux objectifs climatiques convenus par le Conseil et le Parlement européen.*

Pour que l'UE atteigne ses objectifs en matière de climat, le paquet de propositions vise à fournir un cadre cohérent et équilibré, qui soit ***équitable et socialement juste****, qui maintienne et renforce* ***l'innovation et la compétitivité*** *de l'industrie de l'UE, tout en garantissant des conditions de concurrence équitables par rapport aux opérateurs économiques des pays tiers, et qui appuie la position de l'UE en tant que* ***chef de file*** *dans la lutte mondiale contre le changement climatique.*

Le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » comprend des propositions législatives et initiatives concernant :

- *la révision du système d'échange de quotas d'émission (SEQE) de l'UE, y compris son extension au transport maritime, la révision des règles relatives aux émissions de l'aviation et la mise en place d'un système distinct d'échange de quotas d'émission pour le transport routier et les bâtiments ;*

26 *« C'est le moment de l'homme sur la lune en Europe. Le Green Deal européen est très ambitieux, mais il sera très prudent dans l'évaluation de l'impact de chaque pas que nous prenons ».*

– *la révision du règlement sur la répartition de l'effort en ce qui concerne les objectifs de réduction des États membres dans les secteurs ne relevant pas du SEQE de l'UE ;*
– *la révision du règlement relatif à la prise en compte des émissions et des absorptions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF) ;*
– *la révision de la directive sur les énergies renouvelables ;*
– *la refonte de la directive sur l'efficacité énergétique ;*
– *la révision de la directive sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs ;*
– *la modification du règlement établissant des normes d'émission de CO_2 pour les voitures et les camionnettes ;*
– *la révision de la directive sur la taxation de l'énergie ;*
– *le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières ;*
– *l'initiative ReFuelEU Aviation pour l'utilisation de carburants durables dans l'aviation ;*
– *l'initiative FuelEU Maritime, pour un espace maritime européen vert ;*
– *le fonds social pour le climat ;*
– *la stratégie de l'UE pour les forêts ».*

Source : (Conseil, 2021)

9.14.2 Un « Man on the moon » européen avec des budgets modestes

La crise engendrée par la pandémie du Covid-19 d'une gravité inégalée depuis la Deuxième Guerre mondiale a généré un sentiment d'urgence et la volonté d'un plan de relance de type keynésien d'une ampleur exceptionnelle. De nombreuses voix, comme celle du prix Nobel d'économie Joseph Stiglitz, ont évoqué à nouveau l'idée d'un Green New Deal (Stiglitz, 2019). Sur le plan budgétaire, le Pacte vert avance de nouvelles ressources spécifiques importantes par rapport aux budgets européens traditionnels qui stagnaient autour de 1 % depuis deux décennies. Cependant au regard des objectifs ambitieux de la Commission von der Leyen et de l'urgence climatique, ces moyens sont largement insuffisants.

Le Pacte vert prévoit essentiellement une réorientation des budgets existants vers des objectifs liés à une croissance soutenable (Stöllinger & Landesmann, 2020 ; Tielemans, 2021). Plus d'un tiers (37 %) des 750 milliards d'euros du plan de relance NextGenerationEU entre 2021-2023 devrait certes être destiné à des objectifs liés au Pacte vert (Commission européenne, 2021), mais les États membres gardent une grande marge de manœuvre d'appréciation dans l'utilisation de ces fonds.

Selon la Commission, le Fonds social pour le climat nouvellement créé « *fournira aux États membres des financements expressément destinés à aider les citoyens européens les plus touchés ou les plus menacés par la précarité énergétique ou la précarité de la mobilité, à accompagner la mise en place de l'échange de droits d'émission dans les secteurs du transport routier et du bâtiment* ». Le Fonds social bénéficiera de nouvelles ressources grâce à la refonte du système d'échange de quotas d'émission qui devraient s'élever, selon la Commission, à 72,2 milliards d'euros courant la période 2025-2032 (Commission européenne, 2021).

La Banque Européenne d'Investissement, qui a été nommée « banque européenne du climat », joue également une partie importante dans le Green Deal. D'ici 2025, la moitié de ses opérations devrait être consacrée à « l'action climatique et à la durabilité environnementale ». Il est également prévu qu'elle mobilise « 1 000 milliards d'euros d'investissements à l'appui de l'action pour le climat et de la durabilité environnementale au cours

de la décennie 2021-2030», mais les mécanismes précis pour atteindre cet objectif, notamment les éventuels effets de leviers auprès d'États membres et d'investisseurs privés ne sont pas définis et explicités dans sa feuille de route (European Investment Bank Group, 2020).

En réalité, il est difficile en 2021 de se faire une idée précise des nouvelles ressources financières qui ont été dégagées spécifiquement pour le Green Deal et l'Ajustement à l'Objectif 55. Certaines, comme celles du fond social ou des investissements de la BEI, sont basées sur des estimations sans méthodologie explicitée. Les institutions européennes, comme d'autres gouvernements et institutions, ont tendance à gonfler les chiffres de leurs projets phares en renommant des ressources préexistantes au Pacte vert, en prenant les projections économiques les plus optimistes ou en faisant du greenwashing en donnant une définition très large du développement durable et en considérant des effets indirects et potentiels sur le climat de certaines politiques économiques traditionnelles.

A. Une stratégie essentiellement basée sur des normes environnementales plus strictes

Au regard de ses capacités budgétaires qui restent limitées, le principal levier utilisé par la Commission est celui de la création de normes plus restrictives sur le plan environnemental. La Commission compte arriver à une croissance soutenable en imposant des standards techniques environnementaux plus exigeants et en étendant ou en renforçant le système de quotas d'émission à d'autres secteurs comme le transport maritime et aérien, l'automobile et le chauffage des bâtiments et les industries très énergivores tels l'acier, le ciment ou l'aluminium.

Tableau 9.6 *Présentation de la Commission européenne de l'Ajustement à l'Objectif 55*

«Ajustement à l'objectif 55»: atteindre l'objectif climatique de l'UE à l'horizon 2030 sur la voie de la neutralité climatique		
Tarification	**Objectifs**	**Règles**
• Système d'échange de quotas d'émission plus rigoureux, notamment dans l'aviation • Extension de l'échange de quotas d'émission au transport maritime, au transport routier et aux bâtiments • Mise à jour de la directive sur la taxation de l'énergie • Nouveau mécanisme d'ajustement carbone aux frontières	• Mise à jour du règlement sur la répartition de l'effort • Mise à jour du règlement sur l'utilisation des terres, le changement d'affectation des terres et la foresterie • Mise à jour de la directive sur les énergies renouvelables • Mise à jour de la directive sur l'efficacité énergétique	• Renforcement des normes de performance des voitures et véhicules utilitaires légers en matière d'émissions de CO_2 • Nouvelles infrastructures pour les carburants alternatifs • ReFuelEU : des carburants d'aviation plus durables • FuelEU : des carburants plus propres pour le transport maritime
Mesures de soutien		
• Utilisation des ressources et des règlements pour promouvoir l'innovation, renforcer la solidarité et atténuer les incidences sur les personnes vulnérables notamment grâce au nouveau Fonds social pour le climat, ainsi qu'au Fonds pour l'innovation et au Fonds pour la modernisation, qui ont été renforcés.		

Source : (Commission européenne, 2021)

La Commission prévoit également d'imposer un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (*EU carbon border adjustment mechanism* ou CBAM) qui frapperait les importations de certains produits (l'acier, le fer, l'aluminium, le ciment, les fertilisants et l'électricité). Le CBAM viserait à inciter les partenaires de l'UE à réduire leurs émissions et à protéger les firmes européennes de la concurrence de producteurs situés hors de l'UE qui bénéficieraient d'une régulation environnementale moins contraignante.

Ces mesures bénéficieront aux firmes avancées sur le plan technologique et capables de s'adapter à ces nouveaux standards. Cela leur permettra d'accroître leur compétitivité au détriment de leurs concurrents moins développés, de l'UE ou d'ailleurs. Ainsi des études du gouvernement russe et de KPMG placent le coût financier du CBAM pour les producteurs russes entre 3 et 7,5 milliards de dollars entre 2022 et 2030, ce qui fait dire à des hauts officiels russes qu'il s'agit d'une instrumentalisation de l'environnement pour masquer des vues protectionnistes (Financial Times, 2021). Les producteurs d'économies émergentes disposant d'un important secteur industriel comme la Russie, la Chine, le Brésil, la Turquie ou l'Inde devraient subir l'impact de ces mesures. Cette situation pourrait engendrer des représailles commerciales ou des plaintes auprès de l'OMC, bien que l'UE affirme qu'elle respectera les règles de l'OMC en n'imposant pas des standards plus élevés aux producteurs étrangers qu'aux producteurs de l'UE. Les modalités précises relatives au CBAM n'étaient encore pas adoptées à l'automne 2021.

Comme le montre bien sa communication « Ajustement à l'objectif 55 » qui prévoit la création d'un Fonds social pour le climat, la Commission est bien consciente de la répartition inégale sur les plans géographique et social que ces mesures pourraient générer. Ainsi, si la firme danoise Maersk, un des leaders mondiaux du transport de fret maritime, est depuis longtemps en faveur de l'adoption de standards techniques environnementaux plus stricts, c'est aussi parce qu'elle est consciente qu'elle saura plus facilement y faire face que certains de ses concurrents chinois ou grecs. Lorsque la Commission propose des standards techniques plus contraignants sur les émissions des automobiles et sur la consommation d'énergie des bâtiments, l'Allemagne a déjà adopté des mesures nationales en ce sens depuis plusieurs mois, ce qui donne aux firmes allemandes de ces secteurs une longueur d'avance sur certains de leurs concurrents européens (Financial Times, 2021). Or les écarts technologiques restent très importants au niveau de l'UE[27]. Il est très probable que les firmes des économies des États membres du nord-ouest de l'UE ne prennent des parts de marchés à des concurrents plus polluants et moins high-tech de l'Europe du Sud et de l'Est.

Ces mesures contraignantes devraient également plus toucher les populations à bas revenus. Si les mesures de « l'Ajustement à l'Objectif 55 » se traduisent par des législations plus exigeantes sur les véhicules et l'isolation des bâtiments, les ménages les plus pauvres, dont les capacités financières limitées les contraignent à utiliser de vieilles voitures polluantes et à vivre dans des logements vétustes, seront plus touchés. Une estimation place à 429 euros le surcroît annuel de facture énergétique par ménage et à 373 euros pour les transports. Cela représente un montant de 370 milliards d'euros pour la période 2025-2030 (Rabiega, Szpor, Cabras, Marku et Fazekas 2021).

Les montants du Fond Social pour le climat d'environ 10 milliards d'euros par an entre 2025 et 2032 ne seront pas suffisants pour couvrir les énormes coûts de la transition qui incluent notamment le remplacement des infrastructures énergétiques fossiles (notamment dans les économies encore très dépendantes du charbon comme la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, la Bulgarie, la Grèce et l'Allemagne), les pertes d'emplois dans les entreprises qui n'arriveront plus à s'adapter au rehaussement des standards environnementaux et qui feront faillite, les pertes de revenus pour les États membres engendrées par ces faillites, les coûts d'isolation des bâtiments, les remplacements des véhicules de transport obsolètes. De nombreux analystes des milieux académiques et des think-tanks ont souligné ce problème (Myers, 2021 ; Storm, 2020 ; Gabor, 2020). D'autres fonds pourraient être mobilisés, mais les communications officielles ne fournissent pas d'analyses budgétaires précises en 2021.

27 Voir le chapitre 11.

9.14.3 *La mise en place du Green Deal : un parcours semé d'embûches*

Les coûts très importants engendrés par le Green Deal vont nécessairement générer de fortes résistances de la part de groupes d'intérêts, d'États membres et d'États extérieurs à l'UE.

Or face à ces résistances qui s'opposent à la mise en place de ce programme supranational européen, les institutions européennes ne disposent pas de moyens exceptionnels du fait du cadre juridique européen existant. Le Pacte vert et *fit for 55* n'ont pas prévu de véritables moyens coercitifs pour faire respecter des objectifs juridiquement liant à des États membres.

Or de nombreux dirigeants politiques et membres de gouvernements d'État membre affichent ouvertement leur scepticisme face à la faisabilité politique d'adopter un plan qui devrait réduire le pouvoir d'achat des ménages, ce que certains d'entre eux qualifient de « suicide politique » capable de générer des oppositions radicales comme celles du mouvement des Gilets jaunes en France en 2018-2019 (Weise, Marthiesen, Hernandez & Hernandez-Morales, 2021 ; Tagliapietra, 2021). Les gouvernements de nombreux États membres tels la France, la Pologne, l'Espagne, l'Italie, la Hongrie, la Lettonie, l'Irlande ou la Bulgarie ont émis de fortes réserves sur le paquet de l'ajustement à l'objectif 55. Même au sein de sa propre Commission, la présidente Von der Leyen aurait dû faire face à une fronde de 7 commissaires sur un total de 26 (Financial Times, 2021).

Au cours des années 2000 et 2010, la Commission n'a pas réussi à faire respecter le Pacte de stabilité et de croissance ou le semestre européen qui prévoyaient des procédures précises avec des sanctions à l'encontre des États. On peut donc s'interroger sur la capacité de la Commission à tenir le calendrier et les objectifs du Pacte vert alors que, comme dans la stratégie de Lisbonne, elle ne peut réellement contraindre les États membres à les respecter.

En plus des États membres, de nombreuses associations de producteurs européens des secteurs visés, dont l'automobile, le transport aérien et la plupart de l'industrie lourde, ont marqué leur opposition à ce plan tel quel et demandent plus de protection ou de subventions (Financial Times, 2021). Pour accepter les contraintes du Pacte vert, AEGIS qui regroupe les associations de producteurs de 23 secteurs industriels différents, notamment la métallurgie, la construction navale, le verre ou encore les fertilisants, exige, en plus de la protection du CBAM, des subventions aux exportations européennes pour faire face à la concurrence des producteurs étrangers sur les marchés en dehors de l'UE (Kurmayer, 2021). Cette démarche risque d'accroître les tensions au sein de l'OMC et d'alourdir le budget du Pacte vert.

Une autre source importante d'opposition vient également des économies qui commercent avec l'UE. Les économies émergentes, dont les firmes continuent d'utiliser des technologiques et de production moins avancée et plus polluantes du fait de leur retard technologique et qui exportent de l'acier, du fer, de l'aluminium, du ciment, des fertilisants et d'électricité (les secteurs visés par le CBAM), sont fermement opposées au projet, notamment les BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud) (Clark, 2021). Si les États-Unis, le Japon et le Royaume-Uni s'alignaient sur l'UE, cela apparaîtrait auprès de nombreux PVD comme la création d'un club des pays riches utilisant les normes environnementales à des fins stratégiques protectionnistes. Le poids que les grandes économies émergentes ont pris dans l'économie mondiale depuis trois décennies fait que les mesures du CBAM et les éventuelles subventions du Pacte vert à l'industrie européenne ne seront pas facilement admises au sein du système commercial multilatéral.

Il y a donc d'importants obstacles sur la route du Pacte vert et peu de moyens pour s'assurer que son calendrier soit respecté par les États membres qui ont le plus à perdre. Le fiasco des normes européennes sur la pollution des voitures révélées par le *Dieselgate* au cours des années 2010, le nivellement par le bas des critères relatifs à la protection de la santé des consommateurs par la réglementation REACH ou encore la position européenne sur le glyphosate produit par la firme allemande Bayer (après la reprise de Monsanto) permettent

d'être sceptique quant à la capacité, voire la volonté, de la Commission d'affronter les lobbies industriels privés. Le relatif déclin économique de l'UE au niveau mondial signifie également que ses capacités à imposer ses standards environnementaux unilatéralement au reste du monde diminuent avec le temps.

De plus, le Pacte vert se place entièrement dans la perspective d'une économie capitaliste. Il se base sur des systèmes de marché des émissions dont les résultats sont critiqués par de nombreux économistes et climatologues. Il ne remet pas en question la dérégulation de la finance et les techniques d'évasion fiscale bien connues (Chavagneux & Palan, 2012) qui font que les grandes fortunes contribueront fort peu au financement de cette transition nécessaire, mais fort coûteuse. De ce fait, les coûts du Pacte vert seront supportés par les contribuables disposant de moyens et de bas revenus, ce qui risque de générer des oppositions radicales à cette transition et de donner de l'eau au moulin des climatosceptiques d'extrême droite à la Trump ou à la Bolsonaro. Il ne remet pas fondamentalement en question un système économique basé sur la quête du profit à court terme et sur la maximisation de la vente de marchandises, un système qui n'a jamais pris en considération les intérêts à long terme de l'humanité. À une époque où l'urgence climatique est indéniable, la feuille de route de la Commission est incapable de sortir des sentiers battus, pas plus que les gouvernements des États membres de l'UE. Les concepteurs du Pacte vert veulent croire que seuls des incitants du marché et des régulations techniques suffiront à générer une véritable révolution dans les méthodes de production et de consommation. L'histoire du capitalisme n'a pas produit d'exemple en ce sens jusqu'à ce jour.

BIBLIOGRAPHIE

ADDA, Jacques : « La Mondialisation de l'Économie », La Découverte, Paris, 2012.

AGHION, Philippe, BOULANGER, Julian & COHEN, Elie : « Rethinking Industrial Policy », Bruegel Policy Brief, Issue 2011/04, June 2011, Brussels, 2011.

AGLIETTA, Michel & BRAND, Thomas : « Un New Deal pour l'Europe », Odile Jacob, Paris, 2013.

ARDY, Brian : « Industrial Policy and the Lisbon Strategy » in EL AGRAA, Ali. M : « The European Union : Economics and Policies », 8th edition, Pearson Education, 2011.

ANBUMOZHI, Venkatachalam & BAUER, Armin : « Impact of Global Recession on Sustainable Development and Poverty Linkages », Asian Development Bank Institute, 2010, https://www.adb.org/sites/default/files/publication/156082/adbi-wp227.pdf, consulté le 30 septembre 2021.

ASTRASHEUSKAYA, Nastassia & KHAN, Mehreen : « Russian businesses start counting cost of EU carbon border tax », Financial Times, 2021, consulté le 30 septembre 2021 : https://www.ft.com/content/0fc621d1-675c-4768-814e-5863b172dd62.

BANGEMANN, Martin : « Meeting the Global Challenge : Establishing a Successful European Industrial Policy », Kogan Page, London, 1992.

BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT : « Climat et durabilité environnementale : Agir pour faire face à l'urgence climatique et environnementale de la décennie 2021-2030, qui sera décisive » : https://www.eib.org/fr/about/priorities/climate-action/index.htm, consulté le 7 novembre 2021.

BARTLETT, Thomas : « Ireland : A History », Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

BARKER, Alex : « EU fines Microsoft €561 m for pact breach », Financial Times, March 6, 2013 12 : 58 pm.

BAUER, Matthias & ERIXON, Fredrik : "Competition, growth and regulatory heterogeneity in Europe's digital economy", ECIPE, Working paper 2/2016.

BENICHI, Régis : « Histoire de la mondialisation » Vuibert, 2008.

BERGER, Suzanne : Making in America, From innovation to Market, MIT Press, 2013.

BINA, Olivia : « The green economy and sustainable development : an uneasy balance ? », Environment and Planning C : Government and Policy 2013, volume 31, pages 1023-1047, https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1068/c1310j, consulté le 30 septembre 2021.

BLANCHET, Max : « Industry 4.0 Nouvelle donne industrielle, nouveau modèle économique », in Outre-Terre 2016/1 (N° 46), l'avenir économique du monde, Tome, 2016. BOUNDS, Andrew & DIXON, Laura : Financial Times, 22 octobre 2007, London, 2007.

BOURREAU, Marc, DE STREEL, Alexandre & GRAEF, Inge : « Big data and competition policy : market power, personalised pricing and advertising, Centre on regulation in Europe, 2017.

BOYER, Robert & SOURYI, Pierre-François : « Mondialisation et Régulations : Europe et Japon face à la singularité américaine », La Découverte, Paris, 2001.

BRANDER, James A. : « Rationale for Strategic Trade and Industrial Policy » in KRUGMAN, Paul. R. : « Strategic Trade Policy and the New International Economics », MIT Press, Cambridge Mass, 1993.

BRUNSDEN, J. : "Europe gears up to play pivotal role in Internet of things", Financial Times, 18 December 2017.

BUIGUES, Pierre & SAPIR, André : « Les politiques industrielles de la Communauté : au carrefour des conflits » dans la Revue d'Économie Industrielle, n° 63, Paris, 1993.

BUIGUES, Pierre, JACQUEMIN, Alexis & SAPIR, André : « European Policies on Competition, Trade and Industry », Edward Elgar, Aldershot, 1995.

CATINAT, Michel : « Deux piliers de la politique communautaire de promotion de la société de l'information : la libéralisation des télécommunications et le programme-cadre de la recherche » in COHEN, Elie & LORENZI, Jean-Hervé : « Politiques Industrielles pour l'Europe », Conseil d'Analyse Économique, La Documentation Française, Paris, 2000.

CEFIC : http://www.cefic.org/Regulatory-Framework/Governmental-Initiatives-and-Regulations1/REACH/, consulté le 14 avril 2013.

CHAVAGNEUX, Christian & PALAN, Ronen : « Les Paradis Fiscaux », 3e édition, La découverte, Paris, 2012.

CLARK, Alex : « The Fit for 55 package : A diplomatic tightrope », European Council on Foreign Relations, 2021, consulté le 30 septembre 2021 : https://ecfr.eu/article/the-fit-for-55-package-a-diplomatic-tightrope/.

COHEN, Elie & LORENZI, Jean-Hervé : « Politiques Industrielles pour l'Europe », Conseil d'Analyse Économique, La Documentation Française, Paris, 2000.

COMMISSION des Communautés européennes : « Pour la création d'une assise industrielle européenne », Bulletin des Communautés européennes, Supplément 7/73, OPOCE, Luxembourg, 1973.

COMMISSION EUROPÉENNE : « Stratégie pour un marché unique numérique en Europe », COM (2015) 192 final, 2015.

COMMISSION EUROPÉENNE : « Passage au numérique des entreprises européennes. Tirer les avantages du marché unique numérique », COM (2016) 180 final, 2016a.

COMMISSION EUROPÉENNE : « The 2016 Industrial R&D Investment Scoreboard », 2016b.

COMMISSION EUROPÉENNE : « Ajustement à l'objectif 55 » : atteindre l'objectif climatique de l'UE à l'horizon 2030 sur la voie de la neutralité climatique », 2021.

CONSEIL EUROPÉEN : « Ajustement à l'objectif 55 : Le plan de l'UE pour une transition écologique », https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eu-plan-for-a-green-transition/, consulté le 30 septembre 2021.

CORDIS 2012 : http://cordis.europa.eu/esprit/src/intro-f.htm, consulté le 1er mars 2013.

DEFRAIGNE, Jean-Christophe, TRAVERSA, Edoardo, WOUTERS, Jan & ZUSTRASSEN, Dimitri : *Which EU industrial policy in the Multipolar Economy of the 21st Century ?* Edward Elgar, Cheltenham, 2022.

DEFRAIGNE, Jean-Christophe, DE MEULEMEESTER Jean-Luc, DUEZ Denis & VANDERBORGT, Yannick : « Les modèles sociaux en Europe : quel avenir face à la crise ? » Eds Jean-Christophe Defraigne, Jean-Luc De Meulemeester, Denis Duez & Yannick Vanderborght, Bruylant, Bruxelles, 2013.

DEFRAIGNE, Jean-Christophe : « The limits of the sustainability of China's growth » in Eric Florence Ed. « Towards a New Development Paradigm in Twenty-First Century China Economy, Society and Politics », Routledge, London, 2012.

DEFRAIGNE, Jean-Christophe : « Du démantèlement de l'intervention de l'État à la crise financière des subprimes : mythe et réalité du modèle économique américain » in DUJARDIN, Vincent : « La crise économique et financière de 2008-2009 : l'entrée dans le XXIe siècle ? », Peter Lang, Brussels, 2010.

DEFRAIGNE, Jean-Christophe & DEMEULEMEESTER, Jean-Luc : « Le Système National de List : La fondation du réalisme pluridisciplinaire en économie politique internationale contre le libre-échangisme anglo-saxon » in « La pensée économique allemande » édité par Claude Diebolt & Alain Alcouffe, Economica, Paris, 2009.

DEFRAIGNE, Jean-Christophe : « Sleeping giants or global competitors ? Assessing the possibilities of the largest Chinese firms to evolve from state-nurtured national champions into global competitors », working paper CEREC-FUSL, 2008a.

DEFRAIGNE, Jean-Christophe & De MORIAME, Virginie : « Which industrial and social policy models for 21st century Europe ? Redefining public intervention within the framework of the Lisbon strategy / Quels modèles de politique industrielle et de politique sociale pour l'Europe du XXIe siècle ? La redéfinition de l'intervention publique dans le cadre de la stratégie de Lisbonne », Academia-Bruylant, Louvain-la-Neuve, 2008b.

DE KONINCK, Rodolphe : « Singapour : la Cité-État ambitieuse », Documentation française, Belin, 2006.

DELL'ORO GROUP : Key takeaways – worldwide telecom equipment, March 2019.

DEVOLUY, Michel (dir.) : « Politiques Économiques Européennes », Seuil, Paris, 2004.

DINAN, Desmond : « Ever Closer Union : An introduction to European integration »,Palgrave Mc Millan, 2005.

DUNNING, John H. : Studies in International Investment, London, Allen & Unwin, 1970.

EDWARDS, Geoffrey : « Four sectors : Textile, Man-Made Fibers, Shipbuilding, Aircraft » in PINDER, John : « National Industrial Strategies and the World Economy », Rowman & Allanheld, New-Jersey, 1982.

EIB : European Investment Bank's Investment report 2019-2020, accelerating Europe's transformation, Economics Department., 2019.

EIB : European Investment Bank's report : EIB Group Climate Bank Roadmap 2021-2025, 2020.

ENISA : Consultation paper – EU ICT industrial policy : breaking the cycle of failure, European Union agency for cybersecurity, 2019.

EPSC strategic notes : "Back in the game, reclaiming Europe's digital leadership", Issue 27, 28 September 2017.

EPSC strategic notes : Rethinking strategic autonomy in the digital age, Issue 30, July 2019, Brussels.

ERT : Assessment of 5G deployment status in Europe, European Round Table for Industry, Position Paper, September 2020.

EURACTIV : « REACH chemical law "worth the money in the end", says BASF » : Published 03 September 2012, updated 11 September 2012 http://www.euractiv.com/sustainability/reach-chemical-law-worth-money-b-news-514565, consulté le 2 novembre 2012.

EUREKA : http://www.eurekanetwork.org/about/structure#, Commission européenne, Bruxelles, 2012.

EUROPA : http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/single_market_ for_goods/chemical_products/l21282_fr.htm, 2012(a).

EUROPA : http://europa.eu/legislation_summaries/research_innovation/general_framework/i23012_fr.htm, 2012 (b).

EUROPA : http://europa.eu/legislation_summaries/energy/european_energy_policy/i23022_fr.htm, 2012 (c).

EUROPA : http://europa.eu/abc/12lessons/lesson_8/index_fr.htm., 2012 (d).

EUROPEAN COMMISSION : "A digital agenda for Europe, COM(2010) 245 final/2", 2010.

EUROPEAN COMMISSION : "A digital market strategy for Europe", SWD (2015) 100 final, 2015.

EUROPEAN COMMISSION : « Promoting a fair, efficient and competitive European copyright-based economy in the digital single market », COM (2016) 592 final, 2016.

EUROPEAN COMMISSION : Communication A European strategy for data, COM (2020a)66 final.

EUROPEAN COMMISSION : Communication Shaping Europe's digital future, 19 February 2020b.

EUROPEAN COMMISSION : Staff Working Document Business journey on the Single Market : practical obstacles and barriers, SWD (2020) 54final, 10.03.2020, Brussels, 2020c.

EUROPEAN COMMISSION : Communication A European strategy for data, COM (2020)66 final, 2020d.

EUROPEAN COMMISSION : Roadmap Communication on a Europe's digital decade : 2030 digital targets, Ref.ARES (2021) 1152850-10.02.2021, 10 February 2021a.

EUROPEAN COMMISSION : Staff Working Document accompanying, the proposal establishing the 2030 policy programme "Path to the digital decade", SWD (2021) 247final, 15.09.2021, Brussels, 2021b.

EUROPEAN COUNCIL : Conclusions special meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020), EUCO 10/20, 21 July 2020, Brussels.

EUROPEAN ECONOMY : « The EU Economy : 1999 Review », n° 69, 1999, Office des publications officielles des Communautés Européennes, Luxembourg, 1999.

EUROPEAN INVESTMENT BANK : restoring EU competitiveness, Janvier 2016. EUROSTAT : « Yearbook 2007 », Commission Européenne, Office des publications officielles des Communautés Européennes, Luxembourg, 2007.

EUROSTAT : « Science, Technology and Innovation in Europe », Commission Européenne, Office des publications officielles des Communautés Européennes, Luxembourg, 2012.

FAVAREL-DAPAS, Brigitte & QUINTIN, Odile : *L'Europe sociale*, La Documentation Française, Paris, 2007.

FLEMING, Jeremy : « Un rapport parlementaire plaide pour le détricotage du droit d'auteur » ; Euractiv, 20 janvier 2015 (mise à jour).

FT Reporters : « Carmakers and airlines warn EU's climate plan imperils innovation », Financial Times, July 15, 2021.

FÜLLER, Douglas : Cutting off our nose to spite our face, US policy toward Huawei and China in key semiconductor industry inputs, capital equipment and electronic design automation tools, John Hopkins University Applied Physics laboratory, 2020.

GILLINGHAM, John : « European Integration 1950-2003 : Superstate or New Market Economy ? », Cambridge University Press, 2003.

GILLINGHAM, Peter : « A concise history of Portugal », Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

GUAL, Jordi : « Three common policies : an economic analysis » in BUIGUES, Pierre ; JACQUEMIN, Alexis & SAPIR, André : « European Policies on Competition, Trade and Industry », Edward Elgar, Aldershot, 1995.

HAMILTON, Daniel S. : The transatlantic economy 2017 : how and why it matters for the United States, Europe and the world, Washington D.C, 2017.

HAMILTON, Daniel S. & QUINLAN, Joseph P. : The transatlantic economy 2019 : annual survey of jobs, trade and investment between the United States and Europe, Washington, DC : Foreign Policy Institute, John Hopkins University SAIS, 2019.

HAY, Colin : « Globalization's impact on States », dans RAVENHILL, John (dir.) : *Global Political Economy*, Oxford University Press, Oxford, 2008.

HELLEINER, Eric : « States and the reemergence of global finance », Cornell, 1995.

HIGH LEVEL STUDY GROUP : « *An Agenda for a Growing Europe : making the EU economic system deliver* », Commission Européenne, Bruxelles, 2003.

HOBDAY, Michael : « Innovation in East Asia : the Challenge to Japan », Edward Elgar, Aldershot, 1995.

HODGSON, Godfrey : « More equal than others : America from Nixon to the new century », Princeton University Press, 2004.

HUVENEERS, Christian : « Politique de la Concurrence : soutien ou carcan pour la politique industrielle » in DEFRAIGNE, Jean-Christophe : « Which industrial and social policy models for 21st century Europe ? Redefining public intervention within the framework of the Lisbon strategy / Quels modèles de politique industrielle et de politique sociale pour l'Europe du XXIe siècle ? La redéfinition de l'intervention publique dans le cadre de la stratégie de Lisbonne », Actes de la 12e Chaire AGC, Academia-Bruylant, Louvain-la-Neuve, 2008.

HYMER, John : « The International Operations of National Firms : A study of Foreign Direct Investment », MIT Press, Cambridge, 1976.

ICIS : http://www.icis.com/Articles/2003/10/30/530660/us-acc-eyes-trade-implications-slams-ecs-reach-plan.html., 2003.

JACQUEMIN, Alexis : « La dimension externe de la politique européenne de la concurrence » in « Revue d'Économie Industrielle », n° 63, Paris, 1993.

KHAN, Mehreen : « EU climate plans spur national opposition over rising emissions costs », Financial Times, 16 July 2021, consulté le 30 septembre 2021 : https://www.ft.com/content/883a676c-7370-4e42-9b3a-dcf7e898e7bd.

KOTLER, Philip : « Principes de Marketing », Pearson, Paris, 2010.

KRUGMAN, Paul R. : « Strategic Trade Policy and the New International Economics », MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1993.

KRUGMAN, Paul R. : « Rethinking International Trade », MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1994.

KRUGMAN, Paul R & OBSFELD, Maurice : « International Economics : Theory and Policy », 8th edition, Pearson, Boston, 2009.

KURMAYER, Nikolaus J : « EU industry shuns carbon border levy, calls for export rebates », Euractiv, July 21 2021.

LAFAY, Gérard : « Initiation à l'économie internationale », Economica, Paris, 2004.

MADISON, Angus : « L'Économie Mondiale 1820-1992 : Analyse et Statistiques », OCDE, Paris, 1995.

MAÇÃES, Bruno : "A digital strategy for Europe", ECIPE policy brief, N° 8/2015.

MAJ, Magdalena, RABIEGA, Wojciech, SZPOR, Aleksander, CABRAS, Stefano, MARCU, Andrei & FAZEKAS, Dora : « Cost for Households of the Inclusion of Transport and Residential Buildings in the EU ETS », Polish Economic Institute, Warsaw, 2021.

MAJEROWICZ, Esther & MEDEIROS, Carlos Aguila : "Chinese industrial policy in the geopolitics of the information age : the case of semiconductors", Revista de economia Contemporânea, 2018.

MARCHIPONT, Jean-François : « La Stratégie Industrielle de l'Union européenne », Office des publications officielles des Communautés Européennes, Luxembourg, 1997.

MAZZUCATO, Mariana : *Research & Innovation in the European Union : A problem-solving approach to fuel innovation-led growth"* Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2018, https://ec.europa.eu/jrc/communities/sites/default/files/mazzucato_report_2018_0.pdf , consulté le 28 septembre 2021.

MGI – Mckinsey Global Institute : "Digital Europe : pushing the frontier, capturing the benefits", June 2016.

MORAVCSIK, Andrew : « The choice for Europe », Ithaca, New York, 1998.

MYERS, Martha : « Fit for 55 will penalise poor Europeans », Euractiv, July 19 2021, consulté le 30 septembre 2021 : https://www.euractiv.com/section/climate-environment/opinion/fit-for-55-will-penalise-poor-europeans/.

MULDUR, Ugur : « L'allocation des capitaux dans le processus global d'innovation est-elle optimale en Europe » in COHEN, Elie & LORENZI, Jean-Hervé : « Politiques Industrielles pour l'Europe », Conseil d'Analyse Économique, La Documentation Française, Paris, 2000.

NOUVEAU, Patricia : « La politique de concurrence européenne ou la réalité d'une politique industrielle par défaut », in Outre-Terre 2016/1 (N° 46), l'avenir économique du monde, Tome 1, 2016.

NOUVEAU, Patricia : European Union's digital governance versus United States' digital dominance, Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège, 2020/2, Larcier, 2020.

NOUVEAU, Patricia : Falling behind and in between The United States and China, Can the European Union drive its digital transformation away from industrial path dependency ? In Wouters J, Traversa E., Defraigne J.C., Zustrassen D., EU indsutrial policy in the multipolar economy, Edward Elgar, A paraitre 2022.

OECD : Measuring distortions in international markets : the semiconductor value chain, OECD Trade Policy Papers, N° 234, OECD publishing, Paris, 2019.

OECD : Measuring the economic value of data and cross-border data flows, OECD digital economy papers, August 2020, N° 297, 2020.

PORTER, Michael : « The Competitive Advantage of Nations », Mc Millan, London and Basingstoke, 1990.

RAINELLI, Michel : « Le Commerce International », La Découverte, Paris, 2003.

RUBIO, Eulalia, ZULEEG, Fabian, MAGDALINSKI, Emilie, PELLERIN-CARLIN, Thomas, PILATI, Marta & STÄNDER, Philipp : Mainstreaming Innovation funding in the EU budget, IP/D/ALL/FWC/2015-001/LOT2/C2, Policy department in Budgetary affairs, European Parliament, Brussels, 2019.

SACHWALD, Frédérique : « De Maastricht à Lisbonne : adapter la stratégie économique de l'Europe à la mondialisation », Études de l'IFRI, Paris, 2005. http://www.ifri.org/files/politique_etrangere/SachwaldPE4_2005.pdf.

SAPIR, André : « European Strategies for Growth » in ARTIS, Mike & NIXSON, Frederick, in « The Economics of the European Union : Policy and Analysis », Oxford University Press, 2007, pp. 402-415.

SCHUMPETER, Joseph : « Capitalism, Socialism and Democracy », Routledge, London, 1992.

SERVOZ, Michel : AI the future of work ? Work for the future ! On how artificial intelligence, robotics and automation are transforming jobs and the economy in Europe. https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/096526d7-17d8-11ea-8c1f-01aa75ed71a1, 2019.

SHAXSON, Nicholas : « Treasure Islands : tax havens and the men who stole the world », Vintage Book, London, 2012.

SIA : State of the U.S. semiconductor industry, Semiconductor Industry Association, 2021, consulté le 28.09.2021 : https://www.semiconductors.org/wp-content/uploads/2020/06/2020-SIA-State-of-the-Industry-Report.pdf

SPIDLA, Vladimir : « L'avenir de la politique de l'emploi et de la politique sociale dans l'Union européenne » in DEFRAIGNE, Jean-Christophe : « Which industrial and social policy models for 21st century Europe ? Redefining public intervention within the framework of the Lisbon strategy / Quels modèles de politique industrielle et de politique sociale pour l'Europe du XXIe siècle ? La redéfinition de l'intervention publique dans le cadre de la stratégie de Lisbonne », Actes de la 12e Chaire AGC, Academia-Bruylant, Louvain-la-Neuve, 2008.

STATE OF THE EUROPEAN TECH : https://2020.stateofeuropeantech.com/chapter/state-european-tech-2020/.

STIGLITZ, Joseph E. : « Wanted : A Global Green New Deal », Project Syndicate, consulté le 30 septembre 2021 : https://www.project-syndicate.org/onpoint/no-alternative-to-carbon-neutrality-green-new-deal-by-joseph-e-stiglitz-2019-10.

STÖLLINGER, Roman & LANDESMANN, Michael : The European Green Deal – good intentions that won't go far, 3 February 2020, Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche. Consulté le 24 novembre 2021 à https://wiiw.ac.at/the-european-green-deal--good-intentions-that-won-t-go-far-n-423.html

TAGLIAPIETRA, Simone : « Fit for 55 marks Europe's climate moment of truth », Bruegel, July 14 2021, consulté le 30 septembre 2021 : https://www.bruegel.org/2021/07/fit-for-55-marks-europes-climate-moment-of-truth/.

TIELEMANS, Camille : The European Green Deal : a "man-on-the-moon" moment for Europe to save the Earth ?, Advanced Masters thesis, Louvain School of Management, Université catholique de Louvain, 2021.

TIMES HIGHER EDUCATION : Times Higher education world university ranking, 2013 http://www.timeshighereducation.co.uk/world-university-rankings/2012-13/world-ranking consulté le 10 mai 2005.

UNCTAD : Digital economy report 2019, value creation and capture, implications for developing countries, United Nations, 2019.

USICA : U.S. Innovation and Competition Act of 2021, https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/1260/text.

VAN LAER, Arthe : « Quelle Politique Industrielle pour l'Europe ? Les projets des Commission Jenkins et Thorn 1977-1984) » in Milieux économiques et intégration européenne au XXe siècle : la relance des années quatre-vingt (1979-1992), Comité pour l'Histoire Économique et Financière de France, Paris, 2007.

VAN POTTELSBERGHE, Bruno : « Europe's R&D : Missing the wrong targets », Bruegel Policy Brief, Issue 2008/03, February 2008, Brussels, 2008.

VERNON, Raymond : « International Investment and International Trade in the Product Cycle », Journal of Economics, Vol 80, n° 2, May 1966, pp. 190-207, 1966.

VEUGELERS, Reinhilde : Remaking Europe : the new manufacturing as an engine for growth, Blueprint series 26, Bruegel, 2017.

VILLANI, Cédric : "Donner un sens à l'intelligence artificielle, pour une stratégie nationale et européenne", 2018, https://fichiers.acteurspublics.com/redac/pdf/2018/2018-03-28_Rapport-Villani.pdf.

VON DER LEYEN, Ursula : A Union that thrives for more, My agenda for Europe, Political guidelines for the next European Commission 2019-2024, 16.07.2019, Brussels. Consulté le 28.09.2021 : https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf

WATANABE, Naoki : China accounts for 40% of 6G patent applications : survey, Nikkei Asia, 16 September 2021, consulté le 28.09.2021 : https://asia.nikkei.com/Business/Telecommunication/China-accounts-for-40-of-6G-patent-applications-survey

WEISE, Zia, MATHIESEN, Karl, HERNANDEZ, America & HERNANDEZ-MORALIS, Aitor : « Soaring power prices drive anxiety over EU climate plans », Politico, September 14 2021, consulté le 30 septembre 2021 : https://www.politico.eu/article/soaring-power-prices-anxiety-eu-climate-plans/

WILKS, Stephen : « Competition Policy : Towards an Economic Constitution ? » in WALLACE Helen, POLLACK, Mark & YOUNG, Alasdair : « Policy-Making in the European Union », Oxford University Press, 2010.

WÜBBEKE, Jos, MEISSNER, Mirjam, ZENGLEIN, Max J., IVES, Jacqueline & CONRAD, Bjorn : "Made in China", MERICS, 2016.

YVARS, Bernard : « Économie Européenne », Dalloz, Paris, 1997.

ZYSMAN, John & SCWARTZ, Andrew : « Enlarging Europe : the industrial foundations of a new political reality », International and Area Studies, university of California at Berkley, 1998.

CHAPITRE

10

LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE : LE COLOSSE AUX PIEDS D'ARGILE

10.1 La naissance de la PAC ou la coalition d'intérêts économiques nationaux divergents **414**

10.2 La réforme de la Politique Agricole Commune : 1980-2010 **420**

10.3 La nouvelle PAC et ses conséquences sur l'agriculture européenne **425**

10.4 La PAC depuis 2013 : la fin de la PAC ou la continuité ? **429**

La Politique Agricole Commune (PAC) européenne est considérée comme l'une des politiques pionnières du projet européen au même titre que la mise en place de la CECA, l'Union douanière et la création du Marché commun dans les années 50 et 60. Les circonstances de l'après-Seconde Guerre mondiale et la spécificité attribuée alors au secteur agricole d'une part, l'impératif de mettre en place un projet européen pour les puissances occidentales face à la menace communiste d'autre part et enfin la coalition des intérêts économiques divergents des membres fondateurs de la Communauté Économique Européenne expliquent la concrétisation précoce de la Politique Agricole Commune et le modèle économique sur laquelle elle s'est construite. L'analyse de la mise en place de la PAC montre clairement les circonstances fragiles dont elle fut issue et dès lors les nombreuses controverses et réformes successives dont très vite elle fut l'objet. En effet, les principes et les objectifs fondateurs de la PAC déterminent un certain nombre d'effets pervers structurels auxquels la Commission européenne tente à intervalles réguliers de remédier avec un succès mesuré. Il s'avère que les États bénéficiant le plus de la PAC et, derrière eux, leur industrie agroalimentaire respective résistent à toute réforme qui mettrait définitivement en cause les privilèges acquis à la mise en place de la PAC. Dès lors, la Politique Agricole Commune, même réformée et dont on a souvent annoncé la fin, continue encore aujourd'hui à fonctionner selon les principes et les objectifs fixés à la mise en place de la PAC.

10.1 LA NAISSANCE DE LA PAC OU LA COALITION D'INTÉRÊTS ÉCONOMIQUES NATIONAUX DIVERGENTS

10.1.1 *L'agriculture européenne, un secteur stratégique marqué par la Seconde Guerre mondiale*

La naissance de la PAC est indissociable des circonstances spécifiques liées à la Seconde Guerre mondiale et ses effets économiques et géopolitiques. L'immédiate après-guerre est marquée en Europe par la pénurie d'une grande variété de produits agricoles, le maintien des politiques de rationnement jusque dans les années 50 et la nécessité d'importer de nombreux produits agricoles de première nécessité tels que les céréales et les oléagineux. Les six pays fondateurs du Traité de Rome ne sont alors autosuffisants que pour la production de pommes de terre, de légumes et de bétail.

Plusieurs facteurs expliquent cette situation. Il y a, bien sûr, les effets induits de l'économie de guerre mise en place pendant le conflit. Il y a également la division de l'Europe par les accords de Yalta et le rideau de fer qui privent sa partie occidentale de sources importantes d'approvisionnement agricole situées dans sa partie orientale : la division de l'Allemagne en deux parties a, par exemple, coupé la RFA d'une grande partie de ses territoires agricoles situés à l'est et lui a laissé les exploitations de petite taille à faible rendement. Il y a enfin la faible productivité du secteur agricole en Europe, essentiellement basé sur un modèle économique d'agriculture familiale traditionnelle qui contraste avec le modèle américain alors déjà beaucoup plus mécanisé, concentré et dès lors porteur d'économies d'échelle. Les États-Unis, ce sont 400 millions d'hectares pour 200 millions d'habitants et 4 millions d'agriculteurs. L'Allemagne de l'Ouest, la France, l'Italie et le Benelux, à titre de comparaison, représentent 65 millions d'hectares, 150 millions de personnes à nourrir pour 17,5 millions d'agriculteurs. (Loyat, 1999). Il apparaît très vite nécessaire de développer et moderniser la production agricole à la fois pour assurer la sécurité alimentaire et rétablir la balance des paiements.

Tableau 10.1 *Le secteur agricole en 1956 pour les 6 membres fondateurs du traité de Rome ainsi que le Royaume-Uni*

PAYS	% PNB	% Emploi	% exportations
Royaume-Uni	5	5	0
Belgique & Luxembourg	8	13	5
Allemagne	11	15	3
Pays-Bas	12	15	35
France	15	25	15
Italie	25	41	24

Source : Moravcsik, 1999 : 89

La question de la sécurité alimentaire est d'ailleurs souvent liée à l'argument selon lequel le secteur agricole, à l'instar d'autres productions telles que celle de l'énergie, n'est pas un secteur comme les autres, en ce sens où les règles du marché et du laisser-faire ne peuvent et ni ne doivent s'y appliquer pleinement. Il y a un intérêt stratégique pour les gouvernements et la défense de leur souveraineté d'assurer la sécurité et l'indépendance alimentaires de leurs populations. Or la production agricole est soumise à des risques et des contraintes auxquels la concurrence par le marché ne peut répondre (ce qu'on appelle traditionnellement une défaillance de marché) et qui déterminent l'intervention étatique. La production agricole est par exemple exposée aux aléas climatiques et aux maladies. Force est également de constater que la capacité du secteur agricole d'ajuster la production aux fluctuations éventuelles de la demande et des prix sur le marché reste limitée. L'ajustement ne peut être qu'être différé, du fait du cycle biologique naturel des cultures. Une fois le blé planté, et dans le cas où la demande de blé est faible au moment de la récolte, l'ajustement ne pourra avoir lieu qu'à la saison suivante une fois le blé récolté et la terre devenue disponible pour d'autres plantations. D'autres cultures qui demandent plusieurs années pour arriver à maturité (les arbres fruitiers ou les animaux d'élevage par exemple) peuvent être particulièrement sujettes à cette problématique de l'ajustement et dès lors à de possibles coûts irrécupérables. Enfin, la demande de produits agricoles, en tant que produits de première nécessité standardisés, est caractérisée par sa relative inélasticité aux variations de prix. La baisse des prix des pommes de terre ou du lait sur le marché, due à l'arrivée de nouveaux concurrents, ne va pas nécessairement augmenter la demande. Dès lors, une baisse des prix sur le marché oblige le producteur dont les coûts seraient trop élevés à s'aligner sur le prix de ses concurrents, n'ayant qu'une marge de manœuvre limitée pour différencier son produit et fidéliser sa clientèle tout en maintenant un prix plus élevé. L'exposition du secteur agricole aux variations de prix, combinée à son statut de secteur stratégique, justifie une nouvelle fois l'intervention et le soutien étatiques (Jovanovic, 2013 : 319-322). Ces arguments sont également utilisés pour expliquer l'émergence d'une Politique Agricole Commune à la sortie de guerre.

La mise en place d'une politique agricole à l'échelle européenne est donc intégrée au Traité de Rome qui, dans son article 39 (aujourd'hui Article 38-44 TFEU), définit les objectifs auxquels doit œuvrer cette politique. Ces objectifs sont restés inchangés jusqu'à aujourd'hui, mais ils apparaissent finalement relativement flous à l'époque, en tout cas pour orienter la proposition de mesures législatives par la Commission européenne et pour canaliser les négociations entre États membres après la signature du traité de Rome. Ces objectifs sont les suivants :

- *L'accroissement de la productivité*, pour résoudre le retard économique constaté dans le secteur et ses conséquences sur la balance commerciale ;
- *La garantie des approvisionnements*, qui vise l'impératif politique d'autosuffisance alimentaire nécessaire à la souveraineté et à la sécurité de l'État face aux pressions extérieures ;

– *La stabilisation des marchés* qui cible les défaillances possibles sur les marchés agricoles en matière d'aléas naturels et d'ajustements par les prix ;
– *L'assurance d'un niveau de vie équitable pour les agriculteurs et de prix raisonnables pour les consommateurs*, un objectif essentiellement social qui reste à clarifier à partir du moment où il n'est explicité nulle part ce que sont un niveau de vie équitable et des prix raisonnables.

10.1.2 *Des intérêts agricoles nationaux divergents*

Dans ce contexte qui exacerbe la question de la sécurité alimentaire et de la productivité agricole en Europe, des intérêts divergents se cristallisent entre les gouvernements négociant la mise en place du traité de Rome à la fin des années 50. La coalition autour des intérêts nationaux en confrontation permet la naissance de la Politique Agricole Commune, qui apparaît comme la résultante d'un équilibre instable et fragile. La Politique Agricole Commune, l'une des politiques les plus « européennes », mais aussi l'une des plus contestées et les plus débattues au cours des 60 dernières années, aurait très bien pu ne pas avoir lieu. L'analyse des positions nationales, excellemment mises en évidence par A. Moravcsik dans son ouvrage « The choice for Europe » est évocatrice du caractère circonstanciel de la PAC (Moravcsik, 1999).

La première tendance est dessinée par la France et de l'Italie. La France détient 50 % des terres arables dans le marché commun en construction. Dans l'Europe des 6, elle est avec l'Italie, l'économie qui a le taux d'emploi dans l'agriculture le plus élevé (cf. tableau 10.1.). L'agriculture française est relativement performante comparée à ses voisins européens caractérisés par leurs faibles rendements agricoles. Le gouvernement français subventionne le secteur dès l'après-guerre et permet l'extension rapide des terres arables, les gains de productivité et l'accumulation de surplus. La France redevient d'ailleurs excédentaire en céréales dès 1953 et exporte vers le reste du monde : 37 % de ses exportations vont vers ses colonies et 19 % vers l'Europe des 6. Il est à noter que la proportion évolue rapidement puisqu'en 1962, le marché commun compte pour plus de 30 % des exportations agricoles françaises et la zone franc a reculé à 20 %. Ceci signifie que pour la France, le marché commun représente un potentiel d'exportations de plus en plus déterminant comparé aux marchés coloniaux traditionnels, il est d'autant plus déterminant pour la France que si l'agriculture française est compétitive sur le marché européen, elle l'est beaucoup moins sur les autres marchés mondiaux, qu'il s'agisse des céréales, des vins de table, du sucre, des produits laitiers et de la viande de bœuf. L'Italie est dans une position similaire à celle de la France. Son avantage comparatif sur le marché européen, comparé à la France, se situe davantage dans le segment des produits méditerranéens, un avantage spécifique auquel elle ne peut prétendre sur les marchés mondiaux où la concurrence est très vive. L'Italie compte donc sur le développement de ses exportations « méditerranéennes » vers le marché commun.

La France comme l'Italie souhaitent donc l'élimination des tarifs à l'intérieur du marché européen avec la mise en place d'un système de préférence communautaire à travers une Union douanière offrant une protection modérée et sélective à l'encontre de la concurrence extra-communautaire. Il est à noter que la position française sur l'organisation du marché agricole est très similaire à celle défendue sur le marché du nucléaire : le gouvernement français croit en la compétitivité des technologies nucléaires françaises sur un marché intégré européen protégé de la concurrence extra-européenne et plus particulièrement de celle des entreprises performantes américaines. En ce qui concerne la production des produits industriels en général, certes la France comme l'Italie bénéficient de la période favorable des trente glorieuses et réalisent des gains de productivité industrielle indéniables, ils craignent néanmoins la concurrence des produits allemands et sont dès lors plus réservés sur la réalisation complète d'un marché intérieur en matière industrielle.

Les Pays-Bas ont également un avantage comparatif dans le secteur agricole, celui de transformer les matières premières agricoles arrivées par le port de Rotterdam du reste du monde (Loyat, 1999). Dès lors, la position du gouvernement hollandais est différente : leur objectif est de bénéficier d'un marché européen libé-

ralisé sans système préférentiel qui les priverait d'un accès aux matières premières du reste du monde. Leur position est d'ailleurs identique en ce qui concerne les biens industriels.

Contrairement à la France, l'Allemagne de l'Ouest est un importateur net de produits agricoles et alimentaires. D'une part, elle est coupée des régions agricoles d'Allemagne de l'Est, d'autre part les fermes situées dans la partie occidentale sont de petite taille et de faible rentabilité. Le gouvernement, devant une telle situation, a mis en place un système protectionniste renforcé maintenant des prix très élevés pour un nombre limité de produits cultivés localement. Pour tout le reste, elle a conclu des accords bilatéraux privilégiés avec les Pays-Bas et Danemark afin d'en importer les autres produits agricoles nécessaires à l'économie allemande. L'Allemagne de l'Ouest ne peut envisager un marché unifié des produits agricoles que s'il offre une protection renforcée à ses cultures locales et un système de subventions capables de soutenir ses exploitants, mais elle reste réticente à remettre en question les accords avantageux passés avec plus particulièrement le Danemark situé hors marché commun et la Hollande elle-même s'approvisionnant hors-marché commun. La position allemande est radicalement différente en ce qui concerne la production industrielle pour laquelle elle souhaite la plus grande libéralisation possible qu'elle juge favorable à ses produits particulièrement concurrentiels en Europe comme hors d'Europe. Cette position est également celle qu'elle défend concernant les technologies nucléaires, non pas qu'elle ait un avantage comparatif dans ce domaine, au contraire, mais parce qu'elle préfère acquérir sa technologie auprès de ses fournisseurs américains jugés plus performants.

La Grande-Bretagne est également un importateur net. Mais contrairement à l'Allemagne, cette situation n'est pas subie, elle est le résultat de la révolution industrielle dont la Grande-Bretagne a été la pionnière. De ce fait, les fermiers en Grande-Bretagne ne représentent plus que 5 % de la population active en 1957, un chiffre bien en deçà de la France et de l'Allemagne (cf. tableau 10.1.). Au moment des négociations du traité de Rome, le Royaume-Uni s'approvisionne en produits agricoles essentiellement auprès de ses colonies ou anciennes colonies rassemblées au sein du Commonwealth. Or les importations agricoles britanniques en provenance du Commonwealth – céréales en provenance d'Australie, produits laitiers de Nouvelle-Zélande et sucre des îles Caraïbes – sont en concurrence directe avec la production intra-communautaire (Jovanovic, 2013). En contrepartie, le Commonwealth absorbe 50 % des exportations industrielles britanniques, contre 13 % pour l'Europe des 6. Cette situation explique en grande partie pourquoi le Royaume-Uni n'a qu'un intérêt limité dans la construction du marché communautaire européen, en particulier dans la mise en place d'un quelconque système de préférence communautaire qui pénaliserait sa chaîne d'approvisionnement agricole en provenance de et ses débouchés industriels vers le Commonwealth. Cependant, la situation évolue rapidement entre 1955 et 1965 puisque les exportations britanniques vers le Commonwealth faiblissent considérablement passant de 55 % à 25 %, le Commonwealth ayant mis en place des politiques de substitution aux importations britanniques. À l'inverse, les exportations vers l'Europe des 6 passent de 25 à 30 % au cours de la même période. Le changement de centre de gravité des exportations britanniques force le Royaume-Uni à poser sa candidature à la Communauté économique européenne en 1961 afin de ne pas être marginalisé de ses nouveaux débouchés industriels européens. Dans ce cadre, le Royaume-Uni a une vision du marché européen futur comme une zone de libre-échange sans Union douanière ou système préférentiel qui accroisse les prix des produits agricoles en provenance du Commonwealth.

Si l'on prend les trois grandes économies européennes au début des années 60, l'Allemagne, la France, signataires du Traité de Rome et le Royaume-Uni candidat à rejoindre la Communauté Économique Européenne, les trois veulent une libéralisation du commerce des biens industriels, l'Allemagne et la Grande-Bretagne souhaitent une libéralisation interne et externe complète (y compris dans le nucléaire), la France est plus mesurée et souhaite une protection modérée et modulable, elle défend en tout cas clairement une préférence communautaire dans le secteur du nucléaire. Pour l'agriculture, la France souhaite une politique agricole commune basée sur la mise en place d'une part d'un marché européen unifié pour l'agriculture indispensable à l'écoulement de ses surplus agricoles, d'autre part d'un système de préférence communautaire par l'Union douanière pour les produits alimentaires (non exotiques) et un système de subvention et de soutien modéré aux agricul-

teurs. L'Allemagne défend une politique nationale protectionniste et n'envisage aucune concession sans le maintien d'un système de soutien et de subventions élevées aux agriculteurs allemands au nom des gains de productivité nécessaires à l'agriculture allemande. On peut ajouter que l'Allemagne de l'Ouest, du fait de la division de son territoire et de sa coexistence géopolitique avec une Allemagne de l'Est communiste, est soucieuse de maintenir et renforcer la bonne entente du couple « franco-allemand ». La Grande-Bretagne souhaite, à partir de 1961, faire partir du marché commun et dans ce cadre soutient une libéralisation des échanges agricoles et non agricoles en Europe comme hors d'Europe.

Hors d'Europe, les États-Unis et le Danemark, en tant que partenaires commerciaux de la Communauté Économique Européenne souhaitent une libéralisation des marchés agricoles sans système préférentiel, qui leur bloquerait l'accès à leurs débouchés européens.

Les négociations qui se tiennent sur les instruments et les modalités de la politique Agricole Commune aboutissent à un compromis qui détermine les éléments suivants :

- L'unicité du marché agricole qui signifie la levée des droits de douane intérieurs sur les produits agricoles, et dès lors la libre circulation de ces biens dans le marché commun (concédée par l'Allemagne à la France, qui, en retour, accepte la libéralisation des échanges sur les marchés de produits industriels et l'abandon de la préférence communautaire en matière nucléaire) ;
- Un système de préférence communautaire qui détermine que les tarifs agricoles extérieurs communs dans le cadre de l'Union douanière protègent la production européenne de la concurrence extérieure, à l'exception de produits agricoles le plus souvent non concurrents (exotiques) en provenance des anciennes colonies (concédé par l'Allemagne à la France en échange d'une politique de fortes subventions aux agriculteurs) ;
- Un système de prix minimal élevé garanti aux agriculteurs pour leurs produits (concédé par la France à l'Allemagne, en échange duquel l'Allemagne concède la mise en place du système de préférence communautaire) ;
- Un système de subventions au sein de l'Europe des 6 (concédé par la France à l'Allemagne contre l'accès sans barrière au marché allemand pour les produits agricoles français).

Les petits pays du Benelux sont soumis aux résultats de la coalition des intérêts divergents franco-allemands. Quant au Royaume-Uni, la France conditionne son feu vert à l'entrée du Royaume-Uni dans le marché commun à l'acceptation britannique de la Politique agricole commune telle qu'elle se dessine au cours des négociations des pays signataires du traité de Rome. L'importance grandissante du marché européen pour les débouchés industriels britanniques, la concrétisation de l'Union douanière et la libéralisation des tarifs internes pour les produits industriels ne lui laissent pas d'autre choix que d'accepter finalement la PAC telle qu'elle se met en place au cours des années 60. Mais ce choix forcé par le gouvernement britannique marquera une pierre d'achoppement dans la relation difficile du Royaume-Uni avec le reste de ses partenaires européens jusqu'à l'heure d'aujourd'hui.

Les principes de la PAC, issus des négociations, sont officiellement entérinés en 1958 par la résolution de Stresa.

10.1.3 *Le fonctionnement de la PAC*

De 1958 à 1962, date à laquelle est finalement lancée la PAC, sont progressivement mis en place les mécanismes de fonctionnement du marché agricole européen.

Pour assurer le fonctionnement de la PAC sont créées des Organisations Communes de Marché – OCM (Common Market Organisations) qui permettent de gérer les objectifs de la PAC pour chaque catégorie

de produits – céréales, sucre, viande bovine et lait, fruits et légumes, vin, porc, œufs, etc. – qui, évidemment présentent des caractéristiques différentes et nécessitent une application différentiée des principes de la PAC. Au nombre de six en 1962, elles sont 21 aujourd'hui.

La politique de prix communs élevés et garantis, entérinée à Stresa, exige de la part de la Communauté européenne un contrôle strict des prix et une intervention constante sur les marchés agricoles. Pour ce faire, le conseil européen des ministres de l'Agriculture détermine chaque année un prix d'orientation (parfois appelé prix indicatif ou prix objectif), qui est considéré comme le prix nécessaire à la garantie d'un revenu suffisant au producteur. Le Conseil détermine dans le même temps le prix d'intervention (également appelé prix garanti ou plancher, légèrement inférieur au prix d'orientation) à partir duquel la Communauté s'engage à intervenir et soutenir les prix agricoles. Son intervention consiste à retirer les quantités en excédent sur le marché et qui font baisser les prix, en les rachetant directement aux producteurs, au prix d'intervention, c'est-à-dire à un prix généralement supérieur aux prix du marché mondial (Baldwin, 2015). Les quantités excédentaires achetées par la Communauté sont alors transformées en produits stockables et stockées pour un usage futur, ou bien distribuées à diverses associations caritatives, ou encore revendues sur les marchés mondiaux au prix du marché ou encore détruites si aucune autre possibilité n'est envisageable. Le caractère élevé du prix d'intervention associé à la garantie d'achat instituée par la communauté européenne, et ce, quel que soit les quantités produites, est un puissant incitatif pour les producteurs à augmenter les quantités produites et, dès lors, à faire les investissements nécessaires pour permettre les gains de productivité et d'économies d'échelles nécessaires.

Pour soutenir les prix agricoles, il est également nécessaire de protéger la production intra-communautaire de la concurrence des pays tiers. C'est le principe de préférence communautaire, qui détermine que les droits de douane doivent rehausser le prix des produits importés au niveau des prix communautaires. Pour ce faire, la Communauté, à nouveau, détermine un prix seuil, à partir duquel un produit est autorisé à rentrer sur le marché européen. Ce prix seuil est, en général supérieur au prix mondial, et dès lors exige un droit de douane (également appelé « prélèvement » dans la cadre de la Politique Agricole Commune) qui assure le rehaussement du prix du produit importé au prix seuil. Les prélèvements effectués permettaient de financer l'exportation d'une partie des excédents sur les marchés mondiaux. En effet, les exportations étaient rétribuées au prix mondial, donc à un prix inférieur au prix d'intervention de la Communauté. Le différentiel était alors subventionné par les revenus des droits de douane agricoles, sous la forme d'une « restitution ». Cependant un certain nombre de produits agricoles importés sont exemptés du principe de préférence communautaire et bénéficient de régimes dérogatoires, dans la plupart des cas, justifiés au nom des relations commerciales historiques établies par certains pays européens avec leurs anciennes colonies. Les conventions de Lomé, de Yaoundé et de Cotonou, par exemple, qui régissent les relations commerciales prévalant entre le marché européen et les Pays d'Afrique, Caraïbe, Pacifique (ACP) sont un exemple emblématique de ces exceptions qui bénéficient aux anciennes colonies françaises et aux pays du Commonwealth. Un produit comme la banane ACP est donc exempté de prélèvements, créant des tensions, maintes fois commentées, avec les producteurs de banane américains et latino-américains qui sont, eux, soumis au principe de préférence communautaire à l'entrée du marché européen (cf. chapitre 12).

Comme l'établissement des OCMs le permet, des différences de traitement apparaissent entre les catégories de produits. Près de 70 % de la production agricole, principalement les céréales, les produits laitiers, le sucre et la viande, bénéficient des mécanismes généraux, décrits ci-dessus. Un autre 25 %, constitué des œufs, de la volaille et d'une sélection de fruits et légumes, bénéficie de la préférence communautaire, mais sans prix garantis. Le reste, essentiellement l'huile d'olive, le tabac, le coton et le houblon, bénéficie uniquement de subventions fixes (Jovanovic, 2013).

Le financement d'une telle politique est au cœur de son fonctionnement et est basé sur le principe de la solidarité financière entre les États membres, et ce quelle que soit la taille de leur secteur agricole. Cette décision historique, qui fait l'objet par la suite de nombreuses controverses, détermine que les États membres

puissent, pour certains d'entre eux comme le Royaume-Uni, contribuer financièrement davantage qu'ils ne perçoivent. C'est donc le budget européen qui finance les mécanismes d'intervention de la PAC à travers le FEOGA, Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole. De 1962 à 1972, le financement de la PAC absorbe 69,5 % du budget européen, et de 1973 à 1980, 75,5 %. (Carroué, 2010).

10.2 LA RÉFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE : 1980-2010

La PAC démontre rapidement sa capacité à répondre à certains de ses objectifs majeurs. L'autosuffisance est atteinte dès le début des années 70 et les gains de productivité sont également substantiels et rapides. Néanmoins les mécanismes de la PAC induisent pareillement et tout aussi rapidement un certain nombre d'effets pervers âprement discutés et dénoncés. Crises récurrentes de surproduction, tensions commerciales avec les pays tiers exportateurs de produits agricoles, iniquité sociale et économique sont les enjeux majeurs des réformes qui se succèdent à partir des années 80 jusque dans les années 2000.

10.2.1 *Gains de productivité, concentration foncière et industrialisation de l'agriculture*

En 1958, l'Europe des 6 produisait 85 % de ses besoins en produits alimentaires. À la fin des années 80 ; les 12 États membres répondent à 120 % de leurs besoins (Nugent, 2010). L'Europe devient alors un exportateur net de céréales, de viandes, et de produits laitiers. Les prix intérieurs élevés couplés à la garantie d'achat stimulent les producteurs à augmenter les quantités produites en investissant dans des méthodes plus intensives[1] (usage d'intrants industriels, engrais, pesticides, mais aussi pratique de sélection des semences et du cheptel), dans le progrès technologique (motorisation et mécanisation), dans l'extension des terres arables ainsi que la concentration foncière. Entre 1950 et 1990, la productivité agricole est multipliée par 5 (+5,6 % en moyenne par an). En Allemagne, les gains de productivité sont tels qu'un agriculteur nourrit 80 personnes en 2010 (Carroué, 2010). L'agriculture européenne passe d'une économie agraire à une économie industrielle et de services (Loyat, 1999).

Ces gains de productivité déterminent la disparition de nombreuses petites et moyennes exploitations absorbées par de plus grands producteurs intéressés à augmenter les quantités produites et ainsi bénéficier des subventions de la Communauté européenne. Vingt millions de travailleurs disparaissent entre 1960 et 1990 (Bureau, 2014 ; Carroué, 2010). En 1970, l'emploi agricole représentait 13,4 % de l'emploi total, en 1997, ce chiffre est descendu à moins de 5 % (Carroué, 2010). Ces économies d'échelles permettent des transferts de main-d'œuvre vers l'industrie et un important développement des activités industrielles et de services. En 1973, la production agricole atteignait 5,4 % du PIB européen, en 1995, elle n'est plus que de 1,8 % (Loyat, 1999).

On constate également une plus grande spécialisation des territoires avec, par exemple, une concentration des élevages porcins hors sol en Bretagne, en Catalogne et Aragon, en Italie du Nord, en Allemagne du Nord-Ouest et au Danemark. De la même manière, les grandes exploitations de grande culture se situent essentiellement dans le bassin parisien, les plaines du Pô et en Flandre (Carroué, 2010).

10.2.2 *Une situation de surproduction quasi systémique*

Les garanties de prix et d'achat par la Communauté européenne génèrent à partir des années 80 des excédents tels que se pose de manière récurrente la question de l'écoulement des stocks. Ceci est particulièrement vrai pour les céréales et les produits laitiers. En 1985, l'Union européenne avait 18,5 millions de tonnes stockées,

1. On parle alors de révolution verte.

soit 70 kilos par citoyen (Baldwin, 2015). Les mécanismes d'écoulement fonctionnent à plein durant la période 1984-1993, mais n'arrivent pas à éliminer les stocks qui s'accumulent : on parle alors de « montagnes de viande, de beurre et de lacs de lait ». L'inconsommabilité à terme de certaines denrées stockées amène à des destructions massives de produits alimentaires qui scandalisent l'opinion. Les dépenses croissantes générées par la PAC également interrogent et sont considérées inacceptables par le Royaume-Uni qui, sous l'égide de sa Première ministre Margaret Thatcher, négocie avec succès en 1984 un rabais de sa contribution au budget européen (voir chapitre 6). Rappelons qu'à cette époque le budget de la PAC représente plus de 70 % du budget total européen, un budget devenu colossal au fur et à mesure que les aides allouées à la production stimulaient une croissance de la production, elle-même générant à son tour des dépenses supplémentaires pour l'achat des surplus.

10.2.3 *La forteresse Europe et les accusations de dumping*

Les pays tiers dénoncent de manière récurrente la concurrence déloyale induite par les mécanismes de la PAC à l'échelle internationale. Certains produits européens ne sont, en effet, compétitifs sur le marché européen comme sur les marchés mondiaux que parce qu'ils bénéficient des subventions européennes (par le principe des prélèvements douaniers et restitutions/subventions aux exportations). Un grand nombre de pays se plaignent aux instances du GATT de ces pratiques qu'ils considèrent comme du dumping pur et simple. C'est le cas de l'Argentine, du Brésil, de la Colombie, du Chili, du Costa Rica, du Guatemala, du Paraguay, de l'Uruguay, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, des Philippines, de la Thaïlande, de l'Afrique du Sud, du Canada et enfin des États-Unis, qui menacent l'Europe de représailles. Les protestations sont d'autant plus vives que les excédents commerciaux substantiels induits par la PAC amènent l'usage extensif des exportations comme moyen d'écoulement des stocks. Du coup, la Communauté européenne est également accusée de faire baisser artificiellement les prix mondiaux en inondant les marchés de ses excédents (Baldwin, 2015).

10.2.4 *Les inégalités économiques et sociales au sein de l'Europe*

La Politique Agricole Commune instaure également dès le départ un système relativement discriminant qui favorise les régions d'Europe du Nord où il est plus facile de développer la production à large échelle, et qui sont spécialisées dans des cultures parmi les plus subventionnées de la PAC : céréales et produits d'élevage (bœuf, produits laitiers). Les régions du Sud se distinguent par la prédominance de cultures qui, d'une part, ne nécessitent pas forcément de grandes structures d'exploitation, et qui, d'autre part, ne bénéficient pas d'un soutien aussi important de la PAC. Ce sont les cas de l'Espagne, du Portugal, de la Grèce et de l'Irlande qui ne faisaient pas partie de l'Europe au moment de la conception de la PAC et qui s'intègrent dans un système élaboré en leur absence.

La PAC, enfin, en assurant des mesures protectionnistes maintient un niveau de prix élevé dans l'UE, une situation finalement jugée contraire au principe d'origine de la PAC prônant l'assurance de prix raisonnables pour les consommateurs. L'OCDE a calculé que la différence entre les prix européens et les prix mondiaux transféraient 10 milliards d'euros des consommateurs les plus pauvres vers les agriculteurs entre 2010 et 2012 (Bureau, 2014).

10.2.5 *Réformer la PAC et remédier à ses effets pervers*

Une série d'amendements sont apportés à la PAC au cours des années 80 afin de répondre aux crises de surproduction récurrentes, et ce jusqu'à la mise en place en 1992 de mesures considérées comme plus radicales – la réforme MacSharry. Cette réforme est développée et consolidée dans le cadre de l'agenda 2000, en particulier dans la perspective de l'élargissement futur de l'Union européenne aux 12 pays largement agraires d'Europe orientale. Les institutions européennes tentent, dans le cadre de ces réformes, de découpler le soutien apporté à l'agriculture européenne des quantités produites et ainsi mettre un terme aux dépenses agricoles excessives

enregistrées avec le « trop grand » succès de la PAC. La « nouvelle » PAC vise donc à répondre en partie aux dysfonctionnements constatés dans les années 80. Pour autant, son ambition et sa portée sont affaiblies par les dissensions entre États membres, entre ceux qui soutiennent une rupture avec la PAC de Strésa – le Royaume-Uni, les pays scandinaves, le Danemark et les Pays-Bas et ceux qui, bénéficiant le plus de la PAC, ne souhaitent qu'une révision à minima, la France, l'Allemagne, la Belgique et les pays méditerranéens. Du coup, la transition est souvent lente, parcellaire, parfois dans l'urgence et surtout génératrice de tensions entre groupes d'intérêts.

Les amendements les plus emblématiques à la crise de surproduction induite par la PAC dans les années 80 sont la mise en place de quotas laitiers en 1984[2], la baisse des prix d'intervention pour les céréales en 1986, l'instauration en 1988 de quantités maximales garanties pour la production de colza, de tournesol et de céréales, et la mise en place à partir de 1989 d'incitants financiers à la mise en jachère volontaire de terres jusqu'ici cultivées.

À partir de 1990, le commissaire en charge de l'agriculture Ray MacSharry initie une réforme plus profonde et exhaustive qui vise à déconnecter structurellement le niveau de l'aide perçue du niveau de production. Pour cela, les mesures proposées en 1992 déterminent le remplacement progressif des prix garantis par des aides directes au producteur. Ces mesures visent également à réaligner progressivement les prix pratiqués à l'intérieur de l'Europe sur les prix du marché mondial, une obligation imposée par les négociations de l'Uruguay Round[3] qui ont lieu en même temps dans le cadre du GATT et qui placent pour la première fois l'agriculture au cœur des discussions multilatérales (cf. chapitre 12). Les prix d'intervention connaissent des baisses substantielles (de 35 % pour les céréales et de 15 % pour la viande bovine). Les pertes occasionnées sont alors partiellement compensées par des aides directes. Ces aides sont calculées en fonction de la surface (le nombre d'hectares) cultivée par le producteur multipliée par un rendement forfaitaire à l'hectare basé sur un niveau antérieur de production indépendant des variations futures de la production. On le voit, la Commission échoue, sous la pression de certains États membres, à découpler totalement l'aide perçue du niveau de production puisque les rendements réalisés par le passé sont néanmoins pris en compte dans le calcul final de l'aide. Néanmoins à la suite de cette réforme, l'aide touchée par l'agriculteur se rapproche d'une rente ou d'un revenu garanti. Pour certaines cultures particulièrement touchées par la surproduction (céréales, oléagineux et protéagineux), les exploitations au-delà d'une certaine taille voient leurs aides directes également conditionnées à la mise en jachère obligatoire de surfaces cultivables (mesure supprimée en 2008). Dans la même logique, pour les activités d'élevage, les aides sont alors calculées par tête de bétail avec un nombre maximum de têtes de bétail par hectare de superficies fourragères.

La réforme de 1992 innove également avec la mise en place d'une nouvelle politique de mise en valeur de la qualité des produits. Cette politique défend l'idée – source de nouvelles controverses – que l'origine géographique d'un produit de même que le mode de production original et/ou traditionnel peuvent déterminer une qualité ou une différence supérieure au produit. À ce titre est mis en place un système de certification basé sur quatre standards de qualité qui garantissent les origines de certains produits et les méthodes utilisées dans la confection du produit :

- La certification AB : produits garantis sans engrais chimiques, sans pesticides ou herbicides de synthèse et sans OGMs ;
- La certification AOP ou Appellation d'Origine Contrôlée : aliments produits, transformés et préparés dans une zone géographique précise en utilisant un savoir-faire reconnu (vins, fromages, etc.) ;

2 Le secteur laitier représentait 42 % des dépenses du FEOGA en 1980. Les quotas laitiers, décidés en 1984, fixent une « quantité globale garantie » pour l'ensemble du marché européen. Cette quantité est répartie entre les États membres, qui ont, à leur tour, la responsabilité d'attribuer ces droits subventionnés à produire aux producteurs ou aux laiteries (acheteurs) (Loyat, 1999).

3 Entamées en 1986 et conclues en 1994 par les accords de Marrakech, les négociations de l'Uruguay Round mettent au cœur des discussions la libéralisation du secteur agricole et dès lors la remise en question des protectionnismes régionaux en la matière.

– La certification IGP ou Indication Géographique Protégée : à la différence du standard AOP, le lien géographique doit apparaître à au moins un des stades de la filière ;
– La certification STG ou Spécialité Traditionnelle Garantie : elle renvoie au caractère traditionnel dans la composition ou dans la méthode de fabrication.

L'instauration de ces standards de qualité peut être interprétée comme une manière de contrebalancer l'impossibilité de maintenir des prix agricoles à l'intérieur du marché européen supérieurs aux prix mondiaux par la mise en place de barrières techniques à la concurrence étrangère de produits agricoles européens ainsi qu'à la promotion de critères de différenciation qualitative justifiant des prix plus élevés sur le marché.

L'agenda 2000 et la réforme de 2003, qui en découle, confirment et renforcent la transformation engagée avec la réforme MacSharry. La réforme entérine le principe du revenu garanti pour le producteur en lieu et place du principe des prix garantis. Ce revenu garanti, également appelé Régime de Paiement Unique ou RPU (en anglais, Single Payment Scheme ou SPS), détermine le versement d'une allocation par hectare éligible[4], calculée en fonction des primes historiquement perçues sur 3 années de référence. Force est de constater que le référentiel historique aux niveaux de production atteints par le passé est maintenu même s'il est également vrai que le nouveau régime n'est plus conditionné à aucune obligation de produire. Par contre, élément nouveau, il est conditionné à un entretien minimal du paysage et au respect de normes environnementales et de santé telles que la lutte contre l'érosion des sols, l'utilisation réduite de nitrates, la traçabilité des animaux, le respect de la biodiversité, etc. Le financement du RPU est toujours assuré par le budget européen, et ce, par l'intermédiaire d'une nouvelle institution le **FEAGA** – **F**onds **E**uropéen **A**gricole de **GA**rantie – qui concentre 80 % du budget de la PAC et qui distribue une enveloppe par État membre à partir de laquelle est calculé un droit à l'hectare.

La réforme de 2003 vise également à préparer l'entrée de 12 nouveaux États membres dans l'UE en 2004 et 2007. L'entrée des pays d'Europe de l'Est soulève un certain nombre de questions pour la PAC, car non seulement elle augmente la surface agricole utile de 50 %, mais elle accroît la population agricole de 134 %. Cela signifie que les exploitations agricoles en Europe de l'Est sont particulièrement petites et dès lors inefficaces et peu rentables (cf. tableau 10.2.).

Tableau 10.2 *L'impact des élargissements successifs sur l'agriculture européenne en pourcentage*

	PIB agricole	Population agricole	Surface Agricole Utile
De 6 à 9 (1973)	+19 %	+17 %	+42 %
De 9 à 12 (1981 et 1986)	+32 %	+54 %	+41 %
De 12 à 15 (1995)	+3 %	+5 %	+7 %
De 15 à 25 (2004-2007)	+5 %	+134 %	+46 %

Source : Carroué, 2010 : 101

Dans une perspective de réduction des dépenses budgétaires consacrées à la PAC, l'élargissement de l'Union à 12 nouveaux pays avec une forte population agricole pose la question de la capacité de la PAC à financer les nouveaux États membres tout en maintenant les aides perçues dans l'Europe des 15. Cette problématique pousse les institutions européennes à négocier avec les nouveaux entrants un régime transitoire limitant les sommes transférées jusqu'en 2013. Contrairement au régime s'imposant en Europe de l'Ouest axé sur un paiement unique par exploitation, le régime transitoire mis en place en Europe de l'Est se base, quant à lui, sur un paiement unique par hectare éligible, le nombre d'hectares éligibles étant fixé à 30 ares et 30 mètres de large.

4. Un hectare éligible est un hectare admissible au bénéfice de l'aide, c'est-à-dire une superficie de prairie et/ou une superficie de jachère et/ou de culture arable, à l'exclusion des superficies occupées par des fruits et légumes, des pommes de terre de table, des cultures permanentes (cultures pérennes comprenant les vergers, les vignes, les pépinières) et des forêts ou affectées à des activités non agricoles. Les parcelles éligibles par exploitation, le régime transitoire mis en place à l'Est se base, quant à lui, sur un paiement unique par hectare éligible, le nombre d'hectares éligibles étant fixé à 30 ares et 30 mètres de large. Les parcelles éligibles par exploitation, le régime transitoire mis en place à l'Est se base, quant à lui, sur un paiement unique par hectare éligible, le nombre d'hectares éligibles étant fixé à 30 ares et 30 mètres de large. Les parcelles éligibles par exploitation, le régime transitoire mis en place à l'Est se base, quant à lui, sur un paiement unique par hectare éligible, le nombre d'hectares éligibles étant fixé à 30 ares et 30 mètres de large.

sur un paiement unique à la surface. Le montant du paiement est obtenu en divisant l'enveloppe financière annuelle octroyée par l'Union européenne à l'État membre concernée par sa superficie agricole utilisée. Tous les États membres à l'exception de la Slovénie et de Malte ont adopté ce régime transitoire. Ce système néanmoins encourage l'agrandissement des exploitations pour maximiser l'aide perçue. Il s'agit bien dès lors de créer les conditions pour des gains de productivité en Europe de l'Est marquée par la prédominance forte des petites exploitations.

Comme cela a été mentionné, le soutien direct apporté aux agriculteurs constitue 80 % du budget de la PAC et est donc son pilier le plus important. Qu'est-il fait des 20 % restants ? À ce titre, l'agenda 2000 innove à nouveau en lançant, en parallèle du premier pilier, une politique plus large axée sur le développement rural par la mise en œuvre d'actions structurelles favorisant la diversification des activités rurales, l'aménagement des territoires et le développement de pratiques environnementales[5]. Ce second pilier est géré par le **FEADER** – **F**onds **E**uropéen **A**gricole pour le **DE**veloppement **R**ural. Il s'agit ici, dans un contexte de gains de productivité indéniables en Europe, mais aussi de concurrence accrue à l'échelle mondiale, d'assurer la reconversion d'un certain nombre de fermiers et d'exploitants peu rentables soit vers des activités autres que l'agriculture proprement dite, par exemple le tourisme rural, soit vers des productions plus haut de gamme telles que l'agriculture biologique.

La nouvelle PAC, indéniablement, met un point d'arrêt à l'hémorragie budgétaire, liée à la course aux économies d'échelle des années 70 et 80 (tableau 10.3.). Pour autant, la nouvelle PAC permet-elle de répondre à l'ensemble des effets induits par la « vieille » PAC ? Loin de là, des effets pervers persistent, d'autres apparaissent.

Tableau 10.3 *Part des dépenses agricoles dans le budget européen 1990-2010*

	1990	1995	1999	2005	2009
Budget européen total (en milliards d'euros)	45,6	68,4	98	106	133,8
Budget de la PAC (en milliards d'euros)	23	35	43	49,68	56,1
% PAC dans le budget total	64,2	51,1	43,8	46,8	41,9

Source : Carroué, 2010 : 100

10.3 LA NOUVELLE PAC ET SES CONSÉQUENCES SUR L'AGRICULTURE EUROPÉENNE

La nouvelle PAC tente de répondre aux crises de surproduction ainsi qu'à la dérive budgétaire générées par le système des prix et achats garantis. Pour autant, elle ne remet pas en question l'objectif fondateur de la PAC à ses débuts, c'est-à-dire la recherche d'économies d'échelles et de gains de productivité dans le secteur agricole. Dans le nouveau système, les gains de productivité sont moins soutenus par l'encouragement à la production que par l'encouragement à la concentration foncière, qui peut elle-même déterminer des gains de productivité

5 L'usage de quantités substantielles de produits phytosanitaires – engrais chimiques, pesticides et autres intrants – a contribué à l'apparition d'un certain nombre de problèmes environnementaux graves tels, que la pollution de nappes phréatiques, l'apparition de phénomènes de marées vertes et l'appauvrissement de certains sols.

et dès lors de compétitivité. Il y a un lien direct constaté entre les mécanismes de la nouvelle PAC et l'amplification de la concentration foncière dans les années 2000 (CEPS, 2013 ; EP, 2015). La stratégie développée par certains propriétaires d'exploitations agricoles ainsi que des firmes d'agrobusiness d'agrandir leurs surfaces agricoles a un impact particulier en Europe de l'Est, puisqu'elle contribue à amplifier un phénomène d'accaparement des terres constaté dans cette région depuis la fin de la guerre froide.

10.3.1 *Persistance et amplification de la concentration foncière*

Le Régime à Paiement Unique, instauré par la nouvelle PAC, dépend du nombre d'hectares détenus au sein de l'exploitation. Plus grande est la taille de l'exploitation ; plus important sera le montant de l'aide directe. Dès lors, on observe une diminution substantielle du nombre de petites exploitations sur le marché européen (cf. tableau 10.4.) et une concentration croissante de très importantes quantités de terres arables aux mains de quelques très grandes exploitations (cf. tableau 10.5.). En 2013 sur les 13,7 millions d'exploitations agricoles opérant dans l'UE-27, moins de 1 % des entreprises agricoles détiennent 20 % de la surface agricole, 3 % en détiennent plus de 50 % et reçoivent à elles seules 50 % des aides directes octroyées par le FEAGA. À l'opposé, 80 % des entreprises agricoles ne contrôlent que 14,5 % des terres agricoles (CESE, 2015 ; Jovanic, 2013 ; OCDE, 2011).

Tableau 10.4 *Le déclin des exploitations de petite taille dans quelques États de l'Union européenne, 1990-2010*

Exploitations de moins de 10 ha	1990	2000	2005	2010	% de variation 1990-2010
Allemagne	316 870	189 510	143 020	73 260	– 77 %
Autriche		108 310	86 310	72 970	– 42 %
Bulgarie			507 550	336 080	– 48 %
Espagne	1 194 540	904 310	725 560	644 930	– 46 %
France			194 270	175 910	– 20 %
Hongrie		876 140	617 730	485 340	– 45 %
Italie	2 376 440	1 901 570	1 474 600	1 363 180	– 43 %
Pologne			2 110 420	1 158 370	– 35 %
Roumanie			4 025 400	3 641 560	– 14 %
Royaume-Uni	62 050	68 520	96 650	39 370	– 37 %

Source : Eurostat, EP (2015) : 40

Tableau 10.5 *Concentration des terres agricoles en Europe en 2010*

État membre	% des exploitations de plus de 100 hectares	% de la Surface Agricole Utile Détenue par ces exploitations
EU-27	02,7	50,6
Allemagne	11,2	55,1
Autriche	01,9	18,4

Belgique	05,3	24,6
Bulgarie	01,5	82,4
Chypre	00,3	16,7
Danemark	19,2	66,1
Espagne	05,2	55,1
Estonie	08,8	73,2
Finlande	06,0	24,6
France	18,3	59,1
Grèce	0,20	37,7
Hongrie	01,3	64,7
Irlande	03,4	23,0
Italie	01,0	26,2
Lettonie	03,1	47,0
Lituanie	01,9	41,6
Luxembourg	20,0	50,4
Pays-Bas	03,1	18,3
Pologne	00,6	21,6
Portugal	02,0	57,7
Rep. Tchèque	19,6	88,6
Roumanie	00,4	48,9
Royaume-Uni	21,0	73,9
Slovénie	00,1	06,8
Slovaquie	00,9	91,1
Suède	11,2	51,8

Source : Eurostat, EP (2015) : 25

Pour autant, ce phénomène de concentration foncière est beaucoup plus marqué dans certaines régions que dans d'autres. Un très grand nombre de petites et très petites exploitations (jusqu'à 2 hectares) se situent en Europe méridionale (Grèce, Portugal et Italie) et dans les pays de l'Est où les très petites exploitations constituent 50 à 80 % des exploitations. Les plus grandes exploitations, elles, se concentrent essentiellement au Royaume-Uni, en France et au Danemark (Jovanovic, 2013).

10.3.2 *L'accaparement des terres en Europe de l'Est*

Force est de constater que le nombre de petites exploitations reste très important en Europe de l'Est. Cette réalité s'explique avant tout par la structure agricole de ces économies préalablement à leur entrée dans l'UE, essentiellement basée sur une petite agriculture familiale de lopins de terre. Pour autant, l'entrée des pays d'Europe centrale et orientale dans l'Union européenne a également donné lieu à une forte concentration foncière (cf. tableau 10.5.), mais à laquelle se superpose un phénomène plus spécifique d'accaparement des terres (land grabbing) par des investisseurs étrangers à forte composante européenne.

Les nouveaux entrants en 2004 et 2007 détiennent un avantage agricole par rapport au reste de l'Europe, sous la forme de ce qu'on appelle les terres noires (Tchernozium), un type spécifique de sol riche en humus résultant de la décomposition d'une forêt tropicale. Ces terres noires sont particulièrement présentes en Pologne, en Hongrie, en Roumanie, en Bulgarie, et hors d'Europe, en Ukraine, en Serbie et en Russie. Ce type de sols est particulièrement propice aux activités agricoles, d'autant qu'il ne nécessite pas, du fait de leurs propriétés naturelles, l'apport d'importantes quantités d'engrais et d'additifs. Cet atout est loin d'être négligeable dans le cadre d'une nouvelle PAC enrichie de normes environnementales plus strictes et qui encourage financièrement l'usage limité d'intrants chimiques.

Les territoires d'Europe de l'Est présentent également l'avantage d'être peu chers à l'achat, en comparaison de l'Europe des 15, dont la densité de population, l'urbanisation croissante et le développement des activités industrielles ont fait monter le prix de vente des terres depuis plusieurs décennies (cf. figure 10.1.).

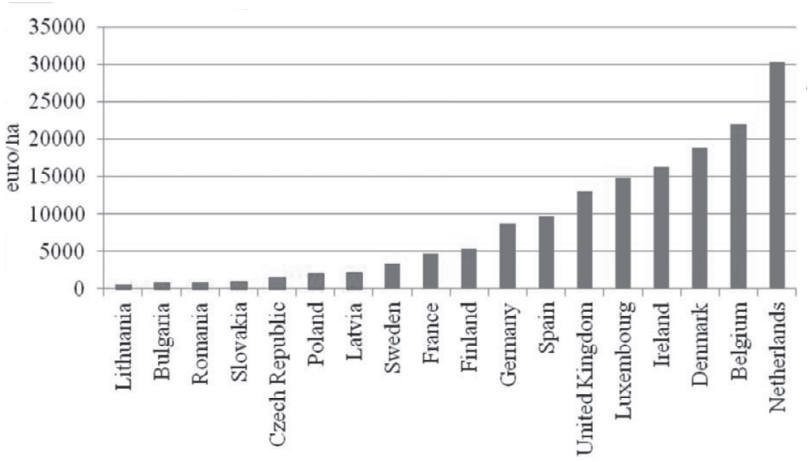


Figure 10.1 *Prix de vente des terres en Europe en €/hectare*

Source : CEPS, KU Leuven & JRC (2013) ; EP(2015) : 28

Conscientes de cet écart de prix entre l'UE-15 et l'UE-12, les institutions européennes ont instauré, au moment des élargissements de 2004 et 2007, un moratoire sur l'acquisition par des investisseurs étrangers de terres situées en Europe de l'Est. Une exception a donc été introduite en la matière à la libre circulation des capitaux. Elle était valable jusqu'en 2014 pour des pays comme la Bulgarie, la Roumanie, la Hongrie, la Lituanie, et la Slovaquie. Elle s'étendait jusqu'en 2016 pour la Pologne et la Croatie (EP, 2015). Ce moratoire a néanmoins été aisément contourné par des pratiques permettant l'occultation des investissements directs étrangers réalisés dans les secteurs agricoles de ces pays. L'usage de paravents tels que le leasing des terres ou l'achat par des intermédiaires nationaux ou encore l'ouverture de succursales locales a permis l'acquisition de larges surfaces de terres arables par des investisseurs étrangers qui, par là même, ont contribué à la concentration foncière dans ces pays (cf. figure 10.2.).

Cet accaparement est stimulé par plusieurs facteurs. Comme cela a été déjà mentionné, la montée des prix fonciers en Europe de l'Ouest en est un. L'accroissement de la spéculation immobilière et foncière après la crise de 2008 en est un autre. Les mécanismes de la nouvelle PAC y contribuent également sans nul doute, car dans le cadre de la PAC réformée, de la taille de la propriété foncière dépend la hauteur du revenu garanti

par l'Union européenne. Or dans l'Europe des 12, le montant de l'aide est calculé en fonction de la surface détenue par le bénéficiaire et le montant de l'aide perçue est d'autant plus rentable que la terre est bon marché à l'achat en comparaison de l'Europe des 15.

En Roumanie, 10 % des surfaces agricoles se trouvent aujourd'hui entre les mains d'investisseurs originaires de pays extra-européens et 20 à 30 % sont contrôlés par des investisseurs issus de l'UE. En Hongrie, 1 million d'hectares de terres sont passés sous le contrôle d'investisseurs principalement européens, essentiellement autrichiens, néerlandais, danois, et britanniques (CESE, 2015 ; EP, 2015). La prise de contrôle s'est faite par des contrats secrets appelés « pocket contracts » : ces contrats ne spécifiaient pas la date d'achat et étaient gardés « dans la poche » par des intermédiaires jusqu'à la fin du moratoire, pour être ensuite officialisés (EP, 2015). En Bulgarie, les activités de courtiers immobiliers (land deal brokers) se sont multipliées. Appelés « arendatori », ces courtiers ont fait une campagne de lobbying auprès des autorités bulgares afin d'obliger les propriétaires fonciers locaux à déclarer chaque année l'usage qu'ils faisaient de leurs lopins de terre et de mettre à disposition des arendatori ceux pour lesquels aucune déclaration n'aurait été faite afin de les mettre en leasing (loi dite « white spots »). En Roumanie, la plus grande exploitation appartient à un groupe libanais Maria Group et détient 65 000 hectares, avec son propre port et ses propres abattoirs. Le groupe exporte de la viande et des céréales principalement vers le Moyen-Orient et l'Afrique de l'Est. La seconde est la compagnie Bardeau Holding, une firme autrichienne qui détient 21 000 hectares, avec ses propres infrastructures de stockage et de transport (EP, 2015).

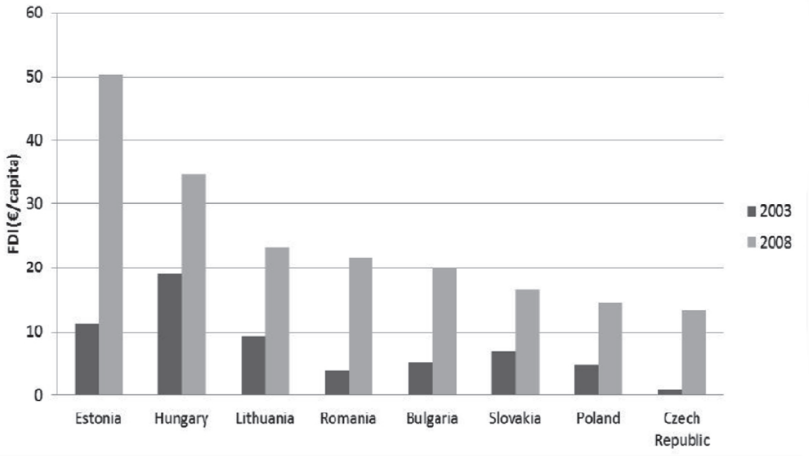


Figure 10.2 *Stock d'investissements directs étrangers dans le secteur agricole, dans certains pays d'Europe de l'Est, 2003-2008*

Source : Ciaian, 2012 : 12 ; EP, 2015 : 21

La concentration foncière en Europe de l'Est couplée à l'accaparement des terres ont donné lieu à une forte baisse de l'emploi agricole entre 2005 et 2010, soit 8,9 % par an en Bulgarie et en Roumanie et 8,3 % par an des Pays baltes (EP, 2015). Au total, entre 2000 et 2010, sur les 4,8 millions d'emplois agricoles disparus dans l'ensemble de l'Union européenne, 70 % d'entre eux étaient localisés en Europe de l'Est (Bureau, 2014).

La concentration des terres entraîne logiquement une concentration des aides de la PAC. En 2009, en Bulgarie, les grandes exploitations agricoles qui représentaient alors 2,8 % de l'ensemble des entreprises ont perçu 66 % des aides. En Estonie, 3 % d'entre elles percevaient 53 % de l'enveloppe financière. À titre de com-

paraison, 3 % des fermes danoises, et 5,5 % des fermes autrichiennes recevaient 25 % des revenus garantis par la PAC la même année. (CESE, 2015).

10.3.3 *Discrimination sociale*

La nouvelle PAC ne résout en rien la discrimination sociale induite par la PAC précédente. La PAC bénéficie toujours de manière disproportionnée aux agriculteurs les plus aisés. L'ancienne PAC renforçait les inégalités en favorisant financièrement les productions à grande échelle, la nouvelle PAC discrimine les agriculteurs en fonction de leur surface, donc de leur taille. D'après la Commission européenne, 80 % de l'aide va à 20 % des bénéficiaires. Et 1600 exploitations recevraient plus de 500 000 euros d'aides. (Bureau, 2014). D'une certaine manière, ce n'est pas la vocation de la PAC que de réduire les inégalités. À partir du moment où l'objectif premier de la politique agricole européenne a été et est resté les gains de productivité, un tel objectif détermine mécaniquement un transfert de revenus des exploitants les plus pauvres vers les exploitants les plus riches.

Pour autant, il est important de souligner que les aides directes ne vont pas en totalité aux fermiers eux-mêmes. Une étude de l'OCDE en 2003 a montré que sur 1 euro subsidié par la PAC, 45 cents allaient aux propriétaires terriens, sachant que 40 % des terres ne sont pas détenus par ceux qui la cultivent. Ainsi, en 2005, les Britanniques ont eu la surprise de découvrir que, parmi les plus importants bénéficiaires des aides directes de la PAC se trouvaient la Reine d'Angleterre et le Prince Charles (1,5 million d'euros chacun) ainsi que le Duc de Westminster, mais aussi des géants de l'agroalimentaire tels que Tate & Lyle avec 130 millions d'euros d'aides perçues en 2005 (Baldwin, 2015). Nestlé aurait également touché 30 millions d'euros en 2005. D'autre part, sur 1 euro subsidié, 38 cents vont, selon la même étude de l'OCDE, au financement des intrants et des matières premières comme les semences, donc aux entreprises agro-chimiques. Cargill, à ce titre, a reçu en 2008 10,5 millions d'euros d'aides dans 8 pays (Baldwin, 2015).

10.4 LA PAC DEPUIS 2013 : LA FIN DE LA PAC OU LA CONTINUITÉ ?

En 2020, un cycle budgétaire de 7 ans s'est achevé (2013-2020) et le suivant (2021-2027) a été conclu entre la Commission, le Parlement et le Conseil. Les orientations prises en 1992 restent au cœur des politiques agricoles mises en œuvre. Force est néanmoins de constater que la Commission européenne peine à finaliser le découplage en cours depuis déjà 25 ans. Un découplage d'ailleurs d'autant plus difficile qu'une certaine renationalisation de la PAC est à l'œuvre. La cessation des quotas laitiers et sucriers respectivement en 2014 et en 2017 laissait présager pour certains la mort définitive de l'ancienne PAC. Les incompatibilités croissantes entre les principes productivistes de la PAC et la soutenabilité environnementale de l'agriculture ouvraient également la perspective de réformes plus radicales. Introduit, comme cela a été montré, dès les années 90, le verdissement des politiques agricoles devient une question prégnante depuis les années 2010 et un objectif d'autant plus incontournable que la nouvelle Commission présidée par Ursula von den Leyen a lancé en 2020 le Pacte vert pour l'Europe (*Green Deal* en anglais) (Commission européenne, 2019). Ce qui se dessine pourtant dans les négociations en cours au moment de la publication de cet ouvrage est le maintien des fondamentaux tracés à la fin de la Seconde Guerre mondiale : le verdissement de la PAC (*greening* en anglais) apparaît dès lors pour beaucoup comme de l'écoblanchiment (*greenwashing* en anglais) ou la mise en place de mesures marginales légitimant le statu quo.

10.4.1 *Une renationalisation progressive de la PAC*

La Commission souhaitait en finir définitivement avec les références historiques aux rendements productifs dans le calcul de l'aide directe par hectare versée à l'exploitant. Elle préconisait et continue de préconiser une convergence des paiements à l'hectare de 100 %. Ceci aurait entériné le découplage définitif entre le montant de l'aide et les quantités produites (même historiquement). Cette proposition a échoué, rejetée par les États traditionnellement les plus favorisés par le système de la PAC. La Commission a néanmoins réussi à imposer des balises qui permettent de réduire les écarts entre les montants perçus à l'hectare et dès lors de minimiser le biais, préalablement expliqué, en faveur des exploitations ayant réalisé les gains de productivité les plus élevés.

Cependant, depuis 2013, une plus grande flexibilité a été donnée aux États membres dans la gestion de leur enveloppe financière. Il est dorénavant possible, par exemple, pour un pays de transférer une partie des fonds du pilier 1 vers le pilier 2 ou inversement. Cette flexibilité a été renforcée en 2020 puisque les États membres sont aujourd'hui en mesure d'élaborer leur propre « plan stratégique » d'allocations des ressources financières européennes aux agriculteurs. Soumis à l'approbation de la Commission, les plans nationaux devront démontrer du respect des balises et des objectifs environnementaux fixés à l'échelle européenne. Cette marge de manœuvre donne une plus grande liberté d'interprétation des objectifs fixés et des moyens d'y répondre (Commission européenne, 2018). Cette décentralisation, en quelque sorte, s'apparente à une renationalisation de la Politique Agricole Commune, qui était à l'origine l'une des politiques les plus centralisées mises en place par les 6 membres fondateurs de la Communauté Économique Européenne.

10.4.2 *Fin des quotas laitiers et sucriers*

En 2014, la Commission européenne a mis fin aux quotas laitiers après 30 ans de limitation de la production. Cette décision a été prise, dans la perspective d'une augmentation soutenue et structurelle de la demande de lait et de produits laitiers en provenance des marchés émergents et plus particulièrement la Chine.

Or, dès 2015, se déclenche une crise du lait sévère : le prix mondial du lait est divisé par deux. Plusieurs facteurs expliquent une telle crise. Il y a d'abord un phénomène de surproduction, beaucoup de producteurs et gouvernements extra-européens tels que l'Australie et la Nouvelle-Zélande ayant fait le même raisonnement que la Commission européenne. Il y a ensuite une baisse non anticipée de la demande de lait en Chine qui a réduit ses importations d'un cinquième. Il y a enfin l'embargo russe sur les produits laitiers européens suite à la crise ukrainienne.

Du coup, sur les 3 années qui suivent la fin des quotas laitiers, l'Europe a produit 13 millions de lait de plus que sa propre consommation, un excédent qui s'est retrouvé sur les marchés mondiaux eux-mêmes en surproduction (Shotter, 2016). L'Union européenne a dû alors mobiliser 1 milliard d'euros en faveur des producteurs victimes de la crise. Elle a également commencé, comme elle le faisait dans les années 80, à stocker la poudre de lait et autres produits stockables pour faire remonter les cours (EP, 2018).

Un scénario similaire se produit en 2017 avec la fin des quotas sucriers. Ces quotas mis en place en 2006 ont progressivement fait de l'Union européenne un importateur net de sucre, expliquant la décision d'y mettre fin. Comme dans le secteur laitier, les producteurs européens essentiellement spécialisés dans la production de sucre de betterave se sont préparés à cette libéralisation, leurs capacités de production leur permettant d'augmenter les volumes facilement (Terazono, 2015). En 2018, les quantités produites en Europe font un bond de 21 %, qui s'additionnent à une croissance également spectaculaire de la production au Brésil et en Inde, les deux plus importants producteurs de sucre devant l'Europe. Les prix du sucre s'effondrent et la Commission a recours comme pour le lait à un fonds de crise. Là encore, cette libéralisation pose la question de l'éventuelle volatilité des prix et de la nécessaire stabilisation des marchés inscrits dans les principes de la PAC.

10.4.3 *Verdissement (Greening) ou Ecoblanchiment (Greenwashing) de la Politique Agricole Commune ?*

Le lancement du Pacte vert pour l'Europe en 2020 accentue la volonté de la Commission européenne de mettre en conformité l'agriculture européenne avec les objectifs environnementaux qu'elle s'est fixés. Comme ce chapitre l'a montré, le verdissement de la PAC n'est pas chose nouvelle puisque dès les années 90 sont introduits les premiers standards de qualité distinguant les pratiques agricoles respectueuses de l'environnement. La mise en place, avec l'agenda 2000, du second pilier dédié au développement rural encourage également les projets verts. Cependant, l'exercice budgétaire entamé en 2013 marque un tournant dans la volonté de la Commission de structurellement lier les aides directes aux agriculteurs à des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement. À partir de 2014, 30 % des paiements directs (soit 8 % du budget de la PAC) sont conditionnés à des pratiques vertes telles que la diversification des cultures, le maintien de prairies permanentes ou le développement de l'agriculture biologique. On parle de paiements verts. D'autre part, les agriculteurs possédant plus de 15 hectares de terres arables doivent obligatoirement réserver 5 % d'entre elles à des Surfaces d'Intérêt Écologique-SIE (ou en anglais EFA – Ecological Focus Areas) comme les jachères, les surfaces dédiées aux plantes fixant l'azote, les haies, les surfaces boisées ou les bandes tampons à proximité des cours d'eau. Ceci vient donc s'ajouter aux mesures relevant du développement durable déjà valorisées dans le pilier 2. Le principe des paiements verts a été reconduit pour l'exercice budgétaire 2021-2027 sous la forme d'« éco-régimes » (eco-schemes en anglais). Bien que similaires, voire identiques aux paiements verts, l'adoption des éco-régimes ont fait l'objet d'âpres discussions dans le cadre du trilogue engagé entre la Commission, le Conseil et le Parlement, la question étant de savoir si les éco-régimes concerneraient 30 % des aides directes aux agriculteurs comme par le passé ou un pourcentage à la baisse de 20 %, ce qui limiterait donc la proportion d'aides conditionnées à un changement de méthodes de production plus soutenables sur le plan environnemental. L'accord finalement conclu le 25 juin 2021 fixe à un minimum de 25 % le montant des aides directes devant être attribuées aux éco-régimes, avec la possibilité toutefois de rester à 20 % lors des deux premières années. L'accord est effectif à partir de janvier 2023. Le Pacte vert n'a donc pas fondamentalement verdi la PAC : on constate même un léger recul des objectifs écologiques en matière de politique agricole.

Plusieurs études montrent par ailleurs que les mesures agro-environnementales mises en place depuis 2013 n'ont pas d'effets significatifs sur la protection de l'environnement et soulignent les incohérences entre des subventions encourageant la production et l'introduction des paiements verts (OCDE, 2017 ; ECA, 2017 ; Alons, 2017). Le Parlement européen, dans un rapport récent, met également en évidence que les mesures pouvant être considérées comme véritablement agro-environnementales ne représentent que 4 % du budget alloué à la PAC pour l'exercice 2014-20, soit moitié moins que les prévisions de la Commission européenne citées plus haut (European Parliament, 2020). Cette dernière, dans le cadre de sa proposition d'un Pacte vert pour l'Europe, reconnaît l'échec des politiques européennes à maintenir la biodiversité sur le territoire européen. À ce titre, il apparaît clair que la Commission ne dispose pas des pouvoirs nécessaires ni pour efficacement contrôler la pertinence des mesures prises à l'échelle nationale, ni pour appliquer de sanctions dissuasives (ECA, 2017 ; Alons, 2017).

La renationalisation de la PAC amorcée en 2013 et renforcée pour l'après-2020 tend à contribuer à l'affaiblissement du pouvoir de la Commission européenne dans ses objectifs de verdissement. L'exigence faite aux États membres de présenter un « plan national stratégique » pour la PAC 2021-27 est analysée comme une manière pour la Commission d'avoir une vue d'ensemble des mesures écologiques prises à l'échelle de chaque État membre et d'éviter ainsi que des mesures prises au nom du pilier 2 ne maquillent le maintien de logiques productivistes dans le Pilier 1. Un certain nombre de pays dont l'Espagne et la République tchèque ont d'ailleurs déjà fait savoir que la Commission ne pouvait rejeter un plan national conforme aux règles européennes

au nom du Green Deal qui, selon eux, reste une série d'indicateurs non contraignants pour lesquels aucune étude d'impact n'a été réalisée (Bas-Defossez, 2020).

Il faut dire que le Green Deal est une initiative postérieure aux propositions de réforme de la PAC faites dès 2018 par la Commission en vue du nouveau budget 2021-2027. Certains objectifs proposés dans le cadre du Pacte Vert vont au-delà des ambitions écologiques de la PAC post-2021, comme par exemple la proposition de réduire à l'horizon 2030 l'utilisation et la production de pesticides et d'intrants de synthèse de 50 %, l'utilisation d'engrais de 20 % ou de réserver un quart des terres cultivables à l'agriculture biologique (Commission européenne, 2020).

Les résistances sont très fortes parmi les groupes d'intérêt agricoles pour minimiser les mesures de verdissement de la PAC. À cet égard, l'organisation non gouvernementale Corporate Europe Observatory, qui enquête sur les pratiques de lobbying du secteur privé au sein des institutions européennes, a mis en évidence les pressions importantes exercées par d'une part la Copa-Cogeca, fédération européenne des syndicats nationaux d'exploitants agricoles (la FNSEA en France en fait par exemple partie) et d'autre part des multinationales comme BASF, Bayer-Monsanto et Syngenta pour la production de pesticides ou Mondelez, Nestlé et Unilever pour la production agroalimentaire (CEO, 2020). Une enquête du New York Times corrobore le rôle prépondérant des lobbys agricoles dans l'élaboration et la prise de décision de toute réforme de la PAC (Apuzzo, 2019).

Un problème majeur à la mise en place de mesures agroécologiques restrictives est le risque de voir augmenter les importations de produits agricoles en provenance de pays où la législation environnementale est moins contraignante et où dès lors les coûts de production sont moins élevés : ce qui apparaitra comme du dumping écologique aux yeux des exploitants agricoles est déjà dénoncé par un certain nombre de scientifiques comme la délocalisation de dommages environnementaux européens vers des pays tiers souvent émergents ou en voie de développement. Richard Fuchs et Calum Brown ont montré que si les zones forestières en Europe ont augmenté de 13 millions d'hectares entre 1990 et 2014 (l'équivalent d'un territoire comme la Grèce), hors d'Europe et sur la même période 11 millions d'hectares de forêts ont disparu pour laisser place à des cultures d'exportation destinées à l'UE (Fuchs, 2020). À ce titre, la Commission propose dans le cadre du Pacte vert la mise en place d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières sous la forme d'une taxe, un mécanisme loin de rencontrer l'approbation des industries européennes dont les chaînes de valeur sont fortement globalisées (Commission européenne, 2019 ; voir chapitre sur les politiques industrielles).

Après presque 60 ans de Politique Agricole Commune, la résilience actuelle de principes établis dans une Europe d'après-guerre et privilégiant une agriculture avant tout commerciale de grandes exploitations intensives et compétitives ne permet pas de créer les conditions nécessaires à une transition verte telle que la Commission européenne l'envisage. Les mesures prises depuis 2013 restent marginales et marginalisées par certains groupes d'intérêt agricoles et les États membres qui les soutiennent. D'où le constat fait par certains analystes que le verdissement de la PAC ressemble plus à de l'écoblanchiment (*greewashing* en anglais) : un vernis écologique sur une PAC « à l'ancienne » (Alons, 2017).

Tableau 10.6 *Part de l'agriculture, des forêts et de la pêche dans le PIB de chaque État membre*

État membre	2000	2010	2019
Union européenne	2,4	1,6	1,6
UE-15			
Allemagne	1,0	0,8	0,7
Autriche	1,6	1,3	1,1
Belgique	1,2	0,8	0,6
Danemark	2,2	1,2	1,3
Espagne	3,7	2,4	2,6
Finlande	3,0	2,4	2,3
France	2,1	1,6	1,6
Grèce	5,4	2,9	3,7
Irlande	2,5	0,9	0,9
Italie	2,6	1,8	1,9
Luxembourg	0,6	0,2	0,2
Pays-Bas	2,3	1,8	1,6
Portugal	3,1	1,9	2,1
Royaume-Uni	0,9	0,6	0,6
Suède	1,9	1,6	1,4
PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE			
Bulgarie	11,0	4,0	3,2
Chypre	3,6	2,1	1,7
Croatie	5,0	3,7	2,9
Estonie	3,9	3,1	2,9
Hongrie	4,9	3,0	3,4
Lettonie	4,5	4,0	3,7
Lituanie	5,6	3,0	3,2
Malte	1,9	1,3	0,7
Pologne	3,1	2,9	2,3
Rép. tchèque	3,3	1,5	1,9
Roumanie	10,9	5,0	4,1
Slovaquie	1,7	1,7	2,5
Slovénie	3,1	1,9	2,0

Source : Banque Mondiale

BIBLIOGRAPHIE

BALDWIN, Richard & WYPLOSZ, Charles : The economics of European integration, 5th edition, McGraw-Hill education, 2015.

BUREAU, Jean-Christophe & THOYER, Sophie : La politique agricole commune, La découverte, coll. Repères, Paris, 2014.

CIAIAN, Pavel, KANCS, D'Artis, SWINNEN, Johan, VAN HERCK, Kristine & VRANKEN, Liesbet : Sales market regulations for agricultural land in the EU Member States and Candidate Countries, factor markets Working Paper N° 15, Brussels, CEPS, 2012.

CARROUÉ, Laurent, COLLET, Didier & RUIZ, Claude : L'Europe, 2de édition, Éditions Bréal, 2010.

CEPS, KU Leuven, JRC : Possible Effects on land market of new CAP Direct Payments, Study for the European Parliament, PE 495.866, 2013.

CESE – Comité Économique et Social Européen : L'accaparement des terres, une sonnette d'alarme pour l'Europe et une menace imminente pour l'agriculture familiale, NAT/632, janvier 2015.

EP – European Parliament : Extent of Farmland grabbing in the EU, IP/B/AGRI/IC/2014-069, May 2015.

JOVANOVIC, Miroslav N. : The economics of European integration, 2nd edition, Edward Elgar, 2013.

LOYAT, Jacques & PETIT, Yves : La Politique agricole Commune, La documentation française, Paris, 1999.

MORAVCSIK, Andrew : The Choice for Europe, Routledge, 1999.

NUGENT, Neil : The governement and politics of the European Union, Palgrave Macmillan, 7th edition, 2010.

SHOTTER, James : Germany promises €100m emergency package for dairy farmers, The Financial Times 30 Mai 2016.

TERAZONO, Emile : Race begins for dominance in EU sugar market, The Financial Times, 29 avril 2015.

CHAPITRE 11

ÉLARGISSEMENT ET POLITIQUE DE COHÉSION DANS L'UE

11.1 Introduction **436**

11.2 Le premier élargissement : le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark en 1973 **438**

11.3 Le second élargissement vers la Méditerranée : 1981-1986 **443**

11.4 L'élargissement de 1995 : l'Autriche, la Finlande et la Suède **445**

11.5 L'élargissement vers l'Europe de l'Est à 27 **446**

11.6 Les difficultés liées à l'adhésion des PECO **456**

11.7 L'adhésion de la Croatie en 2013 **469**

11.8 Existe-t-il une convergence entre le centre et la périphérie de l'UE ? **470**

11.9 Le cas de la Turquie **483**

11.10 Les autres élargissements potentiels **491**

11.11 Le BREXIT **491**

11.12 La politique régionale comme outil de cohésion **505**

11.13 Conclusion **511**

11.1 INTRODUCTION

Au moment de la création du Marché Commun en 1957, les six États membres fondateurs sont tous dotés d'économies industrialisées très avancées au niveau mondial. Même l'économie italienne, qui est la moins développée de la CEE, compte déjà des firmes multinationales comme Fiat, Pirelli ou Olivetti. Le Mezzogiorno italien reste de loin la région la plus pauvre de la CEE, mais sur le plan du développement économique, l'Italie n'est pas loin derrière les autres États membres. Son PIB par habitant, en parité de pouvoir d'achat, est à près de 70 % de la moyenne de la CEE des six en 1960[1].

Le Traité de Rome de 1957 ne prévoit aucune politique spécifique pour organiser un rattrapage des régions les moins avancées de la CEE. Il considère implicitement que la convergence se fera automatiquement par le biais de la concurrence, consécutivement à la libre circulation des biens et des facteurs de production. Pourtant, des études de la Commission concluent que le Marché Commun peut créer d'importantes disparités régionales, notamment du fait de l'incapacité des régions sous-développées de s'adapter à la concurrence intra-communautaire (Drevet, 2008 : 41). Dans les premiers chapitres, il a été montré que cette convergence n'était pas automatique et que les États membres ont poursuivi des politiques de champions nationaux qui entravaient cette circulation[2]. Effectivement, on n'a pas pu constater de convergence du Mezzogiorno italien vers la moyenne de la CEE. Cependant, l'Italie dans son ensemble a bien commencé à rattraper les cinq autres États membres au cours des années 1960. Le problème de la cohésion au sein de la CEE ne se posait pas avec acuité au début de la construction européenne car les économies nationales des États membres étaient relativement homogènes sur le plan du développement économique.

Par la suite, les élargissements successifs ont inclus des pays nettement moins avancés comme l'Irlande en 1973, la Grèce en 1981, l'Espagne et le Portugal en 1986. Mais ce sont les élargissements de 2004 et 2007 qui ont accru considérablement le degré d'hétérogénéité entre États de l'UE. Le marché unique a alors fonctionné avec des salaires et des niveaux de PIB par habitant variant de 1 à 8 selon les différents États membres de l'UE des 27 (Eurostat, 2007 : 152). En 2012, les Nations Unies estimaient l'indice de développement humain de la Bulgarie à un niveau très proche de celui de Cuba (UN, 2012). L'UE comprend aujourd'hui des économies à haut niveau de développement technologique et à très hauts revenus comme la Suède et l'Allemagne, mais aussi des économies comparables à celles des PVD à revenus moyens comme la Bulgarie, la Roumanie ou la Lettonie. L'hétérogénéité sur le plan économique et social s'est donc accrue de manière très significative au sein de l'Union européenne au cours des années 2000 comme le montrent le tableau 11.1 et la figure 11.1 ci-dessous.

Tableau 11.1 *PIB par habitant des nouveaux États membres par rapport à la moyenne européenne*

	Pays entrants	% du PIB/habitant de la CEE-UE	% population de la CEE-UE
1960	Italie (pays le plus pauvre en 1960)	68,44	29,16
1973	R-U, Irlande, Danemark (CEE 9 membres)	78,2	25,05
1986	Espagne, Portugal, Grèce (CEE 12 membres)	50,49	18,13
2005-2007	12 NEM (UE 25-27 membres)	28,23	21,19

Source : European economy, 1999, Eurostat yearbook, 2007

1 Voir le tableau 11.1 infra.
2 Voir les chapitres 1 et 4.

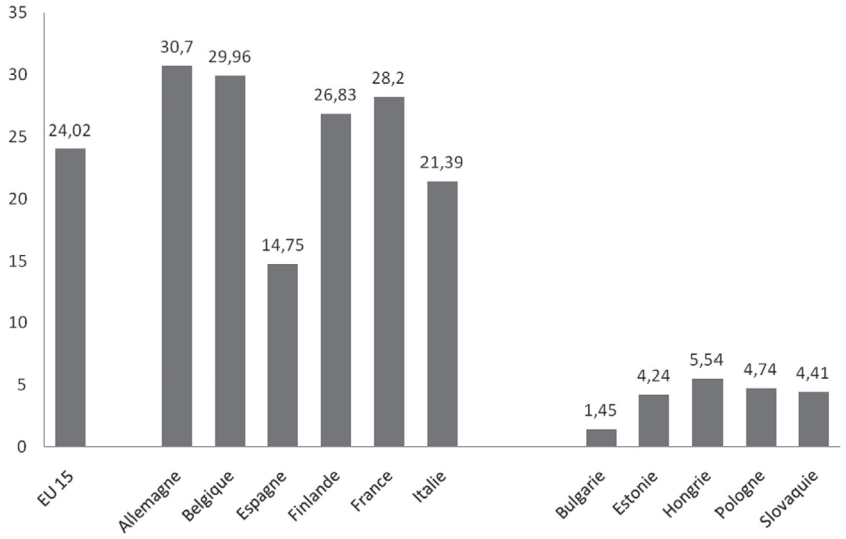


Figure 11.1 *Différence de coût de la main d'œuvre horaire moyen dans l'industrie et les services en 2004 entre anciens et nouveaux États membres (salariés à temps plein dans les entreprises d'au moins 10 salariés exprimé en euro)*

Source : Eurostat yearbook, 2007

De telles disparités au sein d'un marché unique ont entraîné de nombreux bouleversements et des tensions à l'intérieur de l'Union européenne, surtout depuis les derniers élargissements de 2004 et de 2007. On a pu observer des phénomènes de concurrence fiscale et sociale qui ont aggravé les inégalités à l'intérieur de chaque État membre, engendrant des tensions politiques, une montée de courants nationalistes populistes, voire d'extrême droite, et un scepticisme croissant d'une partie de la population européenne vis-à-vis des bénéfices qu'ils peuvent espérer retirer du processus d'intégration européenne.

Dans le cadre de ce qu'on a nommé les « fonds structurels », des transferts financiers sont mis en place à partir des années 1970 pour favoriser la convergence économique entre les différentes régions de la CEE. À partir des années 1990, s'ajoutent des programmes de rattrapage octroyés aux nouveaux États membres issus de l'ex-URSS et qui opéraient déjà une transition difficile vers le capitalisme avant leur entrée dans l'UE. Les mécanismes du marché et ces transferts n'ont pas suffi à assurer une convergence de tous les États membres et à rompre la position périphérique des États membres les moins avancés de l'UE. Les écarts entre les différents États membres sont aujourd'hui beaucoup plus importants qu'en 1958 et la crise qui a débuté en 2008 a renforcé la périphérisation de nombreux États membres du Sud et de l'Est de l'Europe.

Ce chapitre se propose d'analyser les élargissements successifs. Les politiques mises en place pour favoriser la convergence des nouveaux États membres et des régions les moins avancées d'Europe seront considérées en même temps que leurs effets économiques sur les différents États membres.

11.2 LE PREMIER ÉLARGISSEMENT : LE ROYAUME-UNI, L'IRLANDE ET LE DANEMARK EN 1973

11.2.1 *Le Royaume-Uni*

Le premier élargissement de la CEE a inclus une des trois plus grandes économies européennes : le Royaume-Uni. Comme cela a déjà été mentionné, le gouvernement britannique a tout d'abord adopté une attitude hostile au processus d'intégration économique lancé par les six dans le cadre de la CECA. Au cours des années 1950, le gouvernement et les industries britanniques privilégient encore le Commonwealth comme partenaire commercial (Milward, 1992 : 407). Les économies de l'Europe continentale semblent encore fragilisées par la guerre et les analystes britanniques n'anticipent pas la formidable période de croissance qui est en train de s'amorcer sur le continent en Europe (Camps, 1964 : 4). Dans les années 1950, le PIB du Royaume-Uni est deux fois plus grand que celui de l'Allemagne et sa production industrielle plus grande que le total de celle de la France et de l'Allemagne (Lee, 1996 : 292). De plus, les dirigeants économiques et politiques britanniques pensent que l'industrie nationale peut difficilement concurrencer les firmes allemandes. Ces dernières disposent d'une technologie avancée et d'une main-d'œuvre flexible aux salaires encore très faibles (Milward, 1992 : 406). Un autre facteur est l'influence de la City sur le gouvernement britannique qui veut retrouver son rôle de place financière internationale dérégulée et reste hostile à toute possibilité de contrôle supranational européen en matière financière et monétaire.

Le gouvernement britannique essaie d'affaiblir la CEE et d'offrir une alternative aux économies de l'Europe occidentale qui n'en font pas partie. Il crée ainsi l'Association Européenne de Libre Échange (AELE ou EFTA pour European Free Trade Area) avec les pays scandinaves, le Portugal, l'Autriche et la Suisse. Ce projet est pourtant faible, car il exclut les produits agricoles qui sont essentiels pour plusieurs États membres (notamment le Danemark) (Camps, 1964 : 126) et il comprend un ensemble de pays qui sont géographiquement périphériques dans l'Europe occidentale et éloignés les uns des autres[3], contrairement aux États membres de la CEE qui sont centraux et contigus.

À peine le projet de l'AELE est-il lancé en 1960 que le gouvernement britannique l'abandonne et engage des négociations pour rejoindre la CEE. Cela s'explique par la reprise de la croissance en Europe continentale et par le délitement du Commonwealth dont les membres poursuivent des programmes d'industrialisation nationaux qui réduisent les liens économiques entre la Grande-Bretagne et ses anciennes colonies (Milward, 1992 : 415 et Lee, 1996 : 294). La crainte de se retrouver marginalisée face à une CEE, qui se renforce, pousse le gouvernement britannique à demander l'adhésion du Royaume-Uni. Mais le gouvernement britannique n'abandonne pas l'idée de diluer la CEE dans une zone de libre-échange plus vaste. Le Premier ministre Mc Millan soutient l'initiative du président américain Kennedy en faveur de la création d'un accord de libre-échange transatlantique. Le gouvernement français sous la présidence de De Gaulle exclut catégoriquement ce projet. Craignant en plus que la Grande-Bretagne n'affaiblisse son projet coûteux de politique agricole commune[4], de Gaulle met son veto à l'entrée de la Grande-Bretagne jusqu'à la fin de sa présidence en 1969 (Olivi, 1988) (voir chapitre 10).

À la fin des années 1960, la PAC est consolidée et le projet américain est abandonné. La France du président Pompidou lève son veto et la Grande-Bretagne peut adhérer à la CEE (Moravscik, 1995). Elle arrive à négocier la mise en place d'un Fonds européen de Développement Régional (FEDER) en faveur des régions les moins riches de la CEE. Les transferts, qu'elle peut espérer de la politique régionale de la CEE, lui permettent de compenser en partie ses contributions financières nettes à la PAC[5]. En effet, le Pays de Galle,

3 Il ne faut pas oublier que l'Europe orientale est sous influence soviétique, organisée sur le plan commercial dans le cadre du COMECON qui reste fermé sur lui-même, commerçant peu avec l'Europe occidentale. L'Autriche est donc assez périphérique à l'époque et ne joue pas encore le rôle économique qu'elle a aujourd'hui en Europe de l'Est.

4 Le secteur agricole ne comptant que pour une très faible partie du PIB britannique, la Grande-Bretagne est une contributrice nette de la PAC, notamment au profit de la France.

5 Le secteur agricole britannique étant très modeste, le Royaume-Uni est un contributeur net du budget de la PAC.

l'Écosse et l'Irlande du Nord sont des régions qui sont des bénéficiaires de la politique régionale à un moment politiquement et socialement difficile (crise économique, problème catholique-irlandais en Ulster et fermeture des mines galloises).

11.2.2 *Le cas du* Celtic tiger

Une AELE sans locomotive n'étant pas une alternative, l'Irlande et le Danemark ont opté pour rejoindre la CEE du fait de leurs forts liens économiques avec la Grande-Bretagne. L'Irlande deviendra un cas d'école pour certains nouveaux États membres au cours des années 1990. À son entrée dans la CEE en 1973, l'Irlande est le pays le plus pauvre avec un PIB par habitant se situant à 60 % de la moyenne des 15 autres États européens[6] en parité de pouvoir d'achat, alors que l'Italie, jusqu'alors en dernière position, se situe à 93 % de celle-ci (European Economy, 1999 : 264).

Dans le cadre de la politique régionale et de la politique agricole, l'Irlande bénéficie de transferts financiers substantiels qui facilitent un léger rattrapage. Cela constitue en moyenne 4 % du PIB irlandais entre 1973 et 1999 (Murphy, 2000). C'est surtout l'adoption d'une nouvelle politique en faveur de l'accueil des IDE qui permet un décollage de l'économie irlandaise à partir du milieu des années 1990 (Murphy 2000). L'économie irlandaise peut offrir à des multinationales une main-d'œuvre flexible, bon marché, qui parle anglais et qui dispose d'un bon niveau de qualification technique grâce aux *regional technical colleges* (plus tard les *Institutes of Technology*) lancés par l'État irlandais dans les années 1960 (Bartlett, 2010 : 539). Le coût de la main-d'œuvre y est faible, notamment parce que les dépenses sociales sont plus basses que dans les autres États européens occidentaux, l'Irlande disposant d'un système social beaucoup moins développé. Le gouvernement irlandais adopte une politique fiscale pour attirer les IDE. Elle offre une exonération d'impôt pendant 15 ans sur les bénéfices à l'exportation et des subventions non remboursables qui peuvent atteindre jusqu'à 50 % du coût de l'usine et des frais de R&D (Vandermotten, 1998 : 265). Le taux de taxation sur les bénéfices des entreprises industrielles ou des secteurs de services internationalement échangeables s'élève à 10 %, soit trois à quatre fois moins que les taux en vigueur sur le continent (Murphy, 2000 : 13 & Monti, 2010). Le gouvernement irlandais crée une agence spécifique, l'*Industrial Development Authority*. Celle-ci est chargée d'attirer en Irlande les multinationales américaines désireuses de pénétrer le marché européen, notamment dans les secteurs de la pharmacie, des instruments médicaux, des instruments de précision et d'optique, de la communication, de l'informatique et de l'agro-business (Berend, 2008 : 278 & Bartlett, 2010 : 540). L'Irlande, qui ne dispose pas de grands champions nationaux industriels, ne craint pas la concurrence des multinationales américaines. Le gouvernement irlandais joue la carte d'une politique d'ouverture aux IDE pour créer des plateformes d'exportation à l'instar de certaines petites économies de l'Asie orientale, ce qui lui vaut le surnom de « tigre celtique » au cours des années 1990.

Les exportations manufacturières de l'Irlande grimpent en flèche. Elles proviennent en grande partie des activités d'assemblage de produits de grandes multinationales américaines bénéficiant du label *« made in EU »* pour contourner les barrières au commerce de la CEE. Les cinq plus grandes firmes multinationales produisent à elles seules 40 % de la production industrielle en 1993 (Murphy, 2000 : 15). Le régime fiscal encourage des pratiques de *transfer pricing* où les maisons mères des multinationales américaines font du dumping sur les composantes qu'elles exportent vers leurs filiales en Irlande pour y être assemblées. Cela permet aux filiales irlandaises de ces multinationales de réaliser des profits plus élevés qui sont moins taxés qu'aux États-Unis ou dans d'autres pays de l'UE. Cela gonfle artificiellement les chiffres de la productivité irlandaise (Murphy, 2000).

L'Irlande avant les années 1980 est une économie peu industrialisée et souffrant de déficits chroniques de la balance commerciale du fait de sa faible capacité d'exportation. Elle se transforme au cours des années 1980-1990 en une plateforme d'assemblage et d'exportation des filiales de multinationales américaines dans des produits de haute technologie. Cette transformation permet à l'économie irlandaise de connaître un

6 Les 15 États membres de l'UE avant 2004.

fort taux de croissance. Le PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat passe de 65 % de la moyenne de l'UE 15 en 1986 à 115 % en 2001 (European Economy, 1999). L'économie irlandaise a dépassé la convergence pour atteindre un des PIB les plus élevés de l'UE en 2006, à plus de 137 % de la moyenne des 25 États membres (Eurostat, 2007). Au début des années 2000, le taux de chômage se situe autour de 4 % et l'Irlande devient même une terre d'immigration pour la première fois depuis le XIXe siècle (Bartlett, 2010 : 537). La croissance engendre une hausse des prix immobiliers qui crée un effet de richesse au sein de la population irlandaise. Cependant, le modèle du tigre celtique présente plusieurs bémols.

La réussite irlandaise est largement celle d'une économie de passager clandestin (*free rider en anglais*) qui a joué sur la concurrence fiscale pour permettre aux multinationales de réduire leur taux d'imposition, sur son appartenance à l'UE et sur la faiblesse de son industrie nationale pour attirer des firmes américaines qui sont des concurrents pour les grandes multinationales allemandes, britanniques ou françaises. C'est un cas difficilement reproductible pour plusieurs raisons. Premièrement, au cours de sa transformation durant les années 1980-1990, l'Irlande est une petite économie de quatre millions d'habitants. Cela signifie que l'impact de quelques grandes multinationales peut générer des effets directs sur le plan macroéconomique, notamment en termes d'emploi. Des grands pays de plusieurs dizaines de millions d'habitants comme l'Espagne, la Roumanie ou la Pologne ne bénéficieront pas d'un impact aussi important malgré l'installation de grandes multinationales sur leur territoire. Ensuite, il existe une proximité culturelle qui facilite l'implantation de multinationales américaines (langue anglaise, fortes communautés irlandaises sur la côte est des États-Unis où les secteurs pharmaceutique et informatique sont fortement présents).

Néanmoins, le modèle irlandais du « tigre celtique » n'a pas réussi à sortir l'Irlande de son statut périphérique. Cet État membre de l'UE possède un nombre élevé de *working poors*, des politiques sociales peu développées et sa croissance est inégalement répartie sur le territoire (Bartlett, 2010). La plus grande fragilité du modèle est qu'il est basé sur des filiales d'assemblage de multinationales américaines qui restent mobiles. La prise en compte du PIB comme indicateur des richesses réellement produites en Irlande est problématique vu le poids des multinationales américaines dans le PIB et leur stratégie de *transfer pricing*. En 1999, l'Irlande est la cinquième économie de l'OCDE classée selon le PIB, mais elle tombe à la 17e place si l'on considère le revenu national brut qui prend en compte les rapatriements des profits des multinationales (OCDE, 2005). Ainsi en 2005, les flux d'IDE à destination de l'Irlande sont négatifs. Ils chutent de 25 milliards d'euros (Eurostat, 2007 : 176). Cela s'explique notamment par les rapatriements de profits des multinationales américaines qui sont plus élevés que leurs investissements de façon à bénéficier pleinement d'exemptions fiscales accordées par la législation américaine (Brennan, 2010). La progression irlandaise est alors moins impressionnante, même si un rattrapage est incontestable (OCDE, 2005).

Sur le plan du développement technologique, l'Irlande reste très dépendante des multinationales américaines. Si ses exportations de haute technologie dans le PIB atteignent le plus haut pourcentage de l'Union européenne (12,6 % contre 5,5 % pour la Suède et 5 % pour l'Allemagne), l'Irlande ne consacre qu'une part assez faible de son PIB aux dépenses de R&D. Entre 2000 et 2007, ce taux est, comme en Espagne, de 1,3 % contre 3,7 % pour la Suède (Eurostat, 2010 ; UN, 2012). Certes, l'Irlande possède quatre firmes classées dans le Global 500 Fortune qui reprend les plus grandes firmes en termes de revenus. Mais trois d'entre elles, Accenture (consultance), Medtronics (équipement médical) et Johnson Control (équipement de maintenance et de sécurité bâtiment) sont en fait des firmes américaines qui gardent leur quartier général et la plupart de leurs activités aux États-Unis et ont placé leur siège en Irlande pour des raisons fiscales. La quatrième, Celtic Resources Holding (CRH), est une entreprise minière spécialisée dans les matériaux de construction qui a été reprise par NordGold, une filiale du conglomérat métallurgique et minier russe Severstal. Le siège de cette filiale irlandaise du groupe russe n'occupe que le quatrième étage d'un bâtiment d'affaires de taille modeste et n'est pas un employeur important en Irlande.

L'élargissement de 2004 a des effets importants sur l'économie irlandaise. La hausse des salaires et de l'immobilier renchérit les coûts de production en Irlande alors que parallèlement, les pays d'Europe de l'Est

copient le modèle du tigre celtique et tentent d'attirer des IDE pour créer des plateformes d'exportation pour activités intensives en travail[7]. Une fois que ces pays entrent dans l'UE en 2004, ils possèdent l'acquis communautaire (avec un cadre juridique supranational strict qui protège les investisseurs) et retrouvent une certaine stabilité économique. La main-d'œuvre des pays de l'Est est relativement qualifiée et bien meilleur marché qu'en Irlande. Le salaire minimum mensuel irlandais, qui s'élève à 945 euros en 2000, grimpe pour atteindre 1 238 euros en 2005 contre seulement 237 pour la République tchèque, 206 pour la Pologne et 115 pour la Lettonie (Eurostat, 2007 : 183). L'Irlande perd alors son avantage comparatif dans les tâches d'assemblage. On assiste alors à un phénomène de délocalisation. Par exemple, la multinationale de l'informatique Dell ferme ses usines d'assemblage en Irlande pour les rouvrir en Pologne. Cette délocalisation provoque une chute des exportations équivalente à 5 % du PIB. Toutefois, Dell maintient certaines activités plus intensives en technologie. L'avantage comparatif de l'Irlande évolue vers des activités moins intensives en travail et au contenu technologique plus avancé. Cette transformation est activement soutenue par l'*Industrial Development Authority* car ces types d'activités génèrent plus de valeur ajoutée et restent rentables malgré la hausse des coûts de production en Irlande (Brennan, 2010).

Pour contrer le phénomène de délocalisation, le gouvernement irlandais ne se contente pas d'essayer d'attirer des activités plus intensives en technologie, il essaie également d'attirer les IDE dans les services financiers en rendant beaucoup plus souple la régulation de ces activités. Parallèlement, en 1999, l'entrée de l'Irlande dans la zone euro offre des taux d'intérêt réels négatifs du fait d'un taux d'inflation supérieur au taux directeur de la Banque Centrale européenne. Les conditions sont ainsi créées pour alimenter une bulle immobilière et financière sans précédent en Irlande qui est analysée dans le chapitre 5.

Suite à la crise, le gouvernement irlandais a tenté de se recentrer sur son rôle de plateforme d'exportation pour multinationales américaines et de paradis fiscal. Les salaires ont fortement baissé et la chute de l'immobilier rend à nouveau plus attractive l'Irlande auprès des multinationales. Le gouvernement irlandais essaie également que l'économie irlandaise monte en gamme technologiquement, mais cela se heurte aux politiques d'austérité après 2009 qui ont réduit les dotations aux universités et limité le recrutement de nouveaux professeurs. Pour stimuler le développement de R&D en Irlande, le gouvernement irlandais compte sur la création d'une nouvelle niche fiscale effective depuis 2016, la *Knowledge Development Box.* Cette disposition fiscale offre un taux de 6,25 % sur les bénéfices obtenus des droits de propriété intellectuelle (royalties provenant de brevets et de logiciels) pour une filiale de multinationale (ou une firme irlandaise) localisée en Irlande à condition que cette dernière procède à des investissements en R&D relatifs à ces droits de propriété (IDA, 2016 & Deloitte, 2016).

Un des facteurs fondamentaux expliquant l'attractivité de l'Irlande auprès de multinationales, principalement des États-Unis, est la niche fiscale surnommée « *double Irish* ». La fiscalité irlandaise permet aux multinationales d'établir une filiale en Irlande dont la résidence fiscale se situe dans un autre pays. La filiale en question peut avoir comme fonction principale de faire payer aux autres filiales irlandaises et non irlandaises de la même multinationale les droits de propriété intellectuelle liés aux brevets et à l'usage de la marque de la multinationale. Cela permet de réduire les bénéfices de ces filiales taxables dans ces pays et le mécanisme dit du *double Irish* permet de transférer la plupart des bénéfices de la multinationale vers la filiale dont la résidence fiscale se trouve le plus souvent dans les îles Cayman ou aux Bahamas et donc d'éluder la plus grande partie de l'impôt des sociétés (Taylor, 2016). De grandes firmes de l'ICT comme Apple ont été parmi les précurseurs et l'utilisent depuis plusieurs décennies (Duhigg, 2012). Les institutions européennes ont toléré cette pratique depuis les années 1980 qui a représenté des dizaines de milliards de manque à gagner pour les administrations fiscales américaines et européennes. Cependant, la crise de 2008 a fortement accru les dettes publiques des États membres (de 68,5 % en 2008 à 92 % en 2014 en moyenne pour l'UE) et les programmes d'austérité se sont poursuivis pendant une décennie pour de nombreux États membres. Dans ce contexte, les pressions d'autres États membres et de fonctionnaires de la Commission en faveur de l'arrêt de ces niches se sont renforcées. Le gouvernement irlandais a annoncé en 2014 son intention de mettre fin au double Irish mais seulement

7 Voir la section sur l'élargissement de 2004.

en 2021 et d'ici là les firmes pourront continuer à la pratiquer. Il y aurait peut-être des possibilités de garder un mécanisme similaire pour des firmes dont le siège se situerait dans certains pays disposant d'un accord de coopération fiscale, notamment Panama, Malte, la Belgique, les Pays-Bas, la Belgique et les Émirats arabes unis (des pays dont plusieurs sont mondialement connus pour leurs niches fiscales). De plus, la *Knowledge Development Box* offre aux firmes disposant d'activités de R&D un taux qui pourrait être aussi bas que 6,25 %.

L'économie irlandaise a été l'objet d'une anomalie statistique en 2015. Les autorités statistiques officielles irlandaises ont établi le taux de croissance du PIB irlandais à 26 %, un taux qui atteint près du double des meilleures performances historiques mondiales ! Cette annonce a fait l'objet d'un scepticisme affiché de la part du FMI, a donné lieu à une enquête de la part d'Eurostat et au sarcasme du « Nobel » d'économie Paul Krugman qui a rebaptisé ce phénomène les « leprechaun economics » (Brennan, 2016). Cette croissance est essentiellement d'ordre comptable. Selon les rapports internes d'Eurostat et de l'office des statistiques irlandais, elle proviendrait des actifs intangibles (brevets, marques) transférés en Irlande par des quelques grandes multinationales pour bénéficier des niches fiscales, gonflant ainsi les exportations (ventes de l'utilisation de brevet et de marques) (Foxe, 2016 ; Eurostat, 2016). Plus d'une année après la diffusion de ce chiffre fantaisiste de 26 %, l'opacité de la comptabilité nationale irlandaise est troublante (les agences statistiques irlandaises et européennes refusent de citer les firmes en question alors que ces dernières sont très peu nombreuses) et reflète l'importance centrale des multinationales américaines et des niches fiscales au sein du modèle du Celtic Tiger.

Le commissaire et vice-président de la Commission, le finlandais Olli Rhen a mis en avant l'exemple de la réussite irlandaise comme modèle de sortie de la crise de la zone euro en déclarant en décembre 2013 : *"The successful conclusion of the Irish programme is a strong signal that our common response to the crisis is delivering results"* (Rhen, 2013). Pourtant, d'autres chiffres de l'économie réelle montrent une stagnation du niveau de vie et des autres secteurs de l'économie irlandaise au cours des années 2010. Le revenu national net par habitant, le revenu disponible des ménages et le salaire moyen ont totalement découplé de l'évolution du PIB nominal, gonflé par les artifices du *transfer pricing* et de l'évasion fiscale (voir graphique ci-dessous).

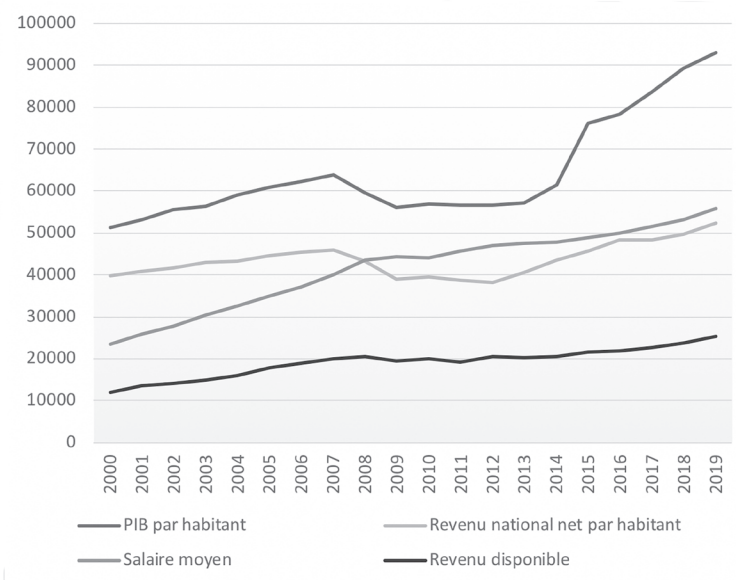


Figure 11.2 *PIB, RNN, salaire brut moyen et revenu disponible en Irlande 2000-2019 en euros constants de 2010*

Source : World Bank, 2017

Le Brexit a déjà eu un impact important sur l'économie irlandaise.

Le « Tigre celtique » est *in fine* un modèle de *free rider* qui n'est pas reproductible tel quel par les autres économies de la périphérie. Bien que d'autres États membres offrent également des niches fiscales similaires (Luxembourg, Belgique, Hongrie, etc.), ces chiffres singularisent le cas irlandais.

11.3 LE SECOND ÉLARGISSEMENT VERS LA MÉDITERRANÉE : 1981-1986

11.3.1 *La Grèce 1981*

La Grèce demande un accord d'association avec la CEE dès 1959 et l'obtient en 1961 (Clogg, 2008 : 149). La dictature d'extrême droite des colonels grecs qui prend le pouvoir entre 1967 et 1974 bloque tout rapprochement officiel, bien que les États membres de la CEE n'aient pas été très fermes à l'encontre du régime des colonels (Clogg, 2008 : 174 & Drevet, 2004 : 68). Dès le rétablissement du régime parlementaire, le gouvernement de droite de Konstantinos Karamanlis veut empêcher le retour des militaires, ancrer la Grèce dans le camp de l'OTAN face à la gauche grecque et renforcer la position de la Grèce face à la Turquie (Clogg, 2008 : 174 & Michalski, 2006 : 283). Pour atteindre ces objectifs géopolitiques, le gouvernement grec met l'essentiel de son énergie à accélérer le processus de son adhésion à la CEE. Il veut conclure rapidement car il craint que la Grèce ne se retrouve dans le même groupe que la péninsule ibérique pour les négociations d'adhésion. Les poids économiques de l'Espagne et du Portugal risquent de susciter plus d'opposition de certains États membres. Les gouvernements de la CEE, notamment celui de la France de Valery Giscard d'Estaing et de la RFA de Schmidt, soutiennent l'entrée de la Grèce pour ces mêmes raisons politiques (Drevet, 2004 : 75). En effet, en ce qui concerne les critères économiques, la Commission rend un avis négatif à la fin des années 1970 (Dinan, 2005 : 100). Le dossier agricole est le moins facile à négocier mais les États membres ne sont pas regardants vu le faible poids du PIB grec, inférieur à 2 % du PIB de la CEE des neufs (Michalski, 2006 : 284 ; Drevet, 2004 : 69 & European economy, 1999 : 258).

11.3.2 *L'Espagne et le Portugal 1986*

Bien que le gouvernement espagnol franquiste fasse la demande d'un accord d'association dès 1964 (Gallo, 1969 : 407), l'élargissement vers la péninsule ibérique ne se fait que dans les années 1980, car il a aussi fallu attendre la fin des dictatures d'extrême droite franquiste et salazariste jusqu'en 1975-1976. Par rapport à la Grèce, il s'agit d'un élargissement plus important sur le plan économique. En 1986, le PIB de la péninsule ibérique s'élève à 372 milliards d'Ecus, soit 11,5 % du PIB de la CEE des 10 États membres (Économie européenne, 1999). L'élargissement ne se fait pas sans quelques résistances et le processus dure sept ans. Premièrement, certains secteurs d'activité sont problématiques. Les agriculteurs, les pêcheurs et les producteurs de textile de certains États membres craignent la concurrence de producteurs ibériques. L'agriculture et la pêche inquiètent notamment la France et l'Italie qui rendent les négociations très difficiles (Olivi, 1998 : 297 ; Drevet, 2004 : 70 & Michalski, 2006 : 284). Deuxièmement, on craint d'importants flux migratoires après l'adhésion (Olivi, 1998 : 291 & Dinan, 2005 : 101). Troisièmement, la plupart des régions de la péninsule ibérique remplissent les conditions pour bénéficier des fonds structurels destinés aux régions les plus pauvres en termes de PIB par habitant. Cela signifie que le Mezzogiorno italien, le Pays de Galle, l'Écosse et l'Irlande du Nord recevront, à budget égal, moins de transferts dans le cadre de la politique régionale.

Pour les dirigeants économiques et politiques espagnols, le choix de l'adhésion constitue un défi pour la survie d'une série de leurs groupes industriels et financiers. Comme l'IRI italienne de Mussolini, le fran-

quisme a développé un conglomérat, l'Instituto Nacional de Industria, soutenu par les subventions de l'État et des mesures protectionnistes. Celles-ci concernent le producteur automobile Seat (en partenariat avec Fiat comme actionnaire minoritaire depuis les années 1940), des services liés aux *utilities* (gaz, électricité), le raffinage et la distribution de pétrole, les médias et les autoroutes (Gillingham, 2003 : 215). Dans les années 1970, l'industrie nationale espagnole reste basée sur des politiques de substitution aux importations. Elle est faible technologiquement, hormis dans quelques secteurs industriels traditionnels en Catalogne et dans le Pays basque. Jusqu'à la fin des années 1970, l'économie est dirigée en partie par l'État franquiste, des investisseurs étrangers (notamment dans l'industrie), mais aussi par un cartel des sept plus grandes banques appelées le *« Club de los Siete »* (Guillén, 2005 & Gillingham, 2003 : 215).

Avec l'aide du gouvernement espagnol socialiste de Gonzales qui prépare l'ouverture à la concurrence intracommunautaire[8], les banques négocient une période de transition de sept ans entre 1986 et 1993 qui leur permet d'organiser la rationalisation du secteur bancaire et la constitution de champions nationaux plus à même de résister à la concurrence étrangère (Gillingham, 2003 : 216 & Guillén, 2005 : 101). Le capital espagnol se concentre sur quelques secteurs clefs qui peuvent tous être protégés par l'État, même dans le cadre du marché unique européen. Ce sont des secteurs fortement régulés qui disposent de nombreuses barrières techniques et exceptions pour les protéger éventuellement de la concurrence intracommunautaire. On peut citer d'abord les services financiers avec l'émergence de deux géants bancaires que sont Gruppo Santander, BBVA et MAPFRE. Ensuite arrive le secteur de l'énergie et des *utilities* avec Repsol, CEPSA (dont Total est actionnaire) et Gas Natural Fenosa. On citera aussi les exemples de Telefonica dans le secteur des télécommunications et celui ACS dans le secteur de la construction et des travaux publics. Par une politique d'acquisition internationale en Amérique latine et en Europe, les firmes espagnoles de ces secteurs arrivent à grandir et à résister à la concurrence intra et extra communautaire[9] (Guillén, 2005 : 12). Ces noyaux durs espagnols sont créés à l'aide des grandes banques mais peu opèrent dans des secteurs intensifs en technologie. Les capacités industrielles au sens strict sont de plus en plus contrôlées par des multinationales étrangères telles que VW qui reprend le producteur automobile historique Seat. Les deux grandes firmes espagnoles qui n'appartiennent pas aux secteurs d'activité cités plus haut et qui ont tout de même réussi à s'imposer à l'international sont Inditex (habillement avec sa marque phare Zara) et Chupa Chups (confiserie). Ces firmes qui ne font pas partie des 500 plus grandes firmes mondiales ne génèrent pas de véritable tissu industriel en Espagne, mais des réseaux de distribution[10].

Une fois rentrée dans la CEE, l'économie espagnole connaît une forte croissance. Cependant, à long terme, cette faiblesse structurelle de l'industrie espagnole contribuera à la persistance de problèmes tels que le chômage élevé et des spécialisations économiques qui fragilisent l'économie espagnole, comme le révèle la crise de 2008[11].

Le Portugal n'arrive pas à construire de tels noyaux durs, la plupart de ses firmes nationales étant reprises par des multinationales européennes, principalement espagnoles, dans la vague de fusions entre les années 1980 et les années 2000. Il connaît une croissance plus faible que son voisin espagnol et une convergence beaucoup plus lente vers la moyenne de l'UE.

8 Le gouvernement Gonzales ne connaîtra pas un dilemme similaire à celui du gouvernement Mitterrand entre 1981 et 1983 avant le tournant de la rigueur et le maintien dans le SME comme cela a été analysé dans le chapitre 4 (Gillingham 2003 : 213).

9 Voir le chapitre sur la politique commerciale.

10 Inditex en 2013 ne produirait plus que 1 % de ses vêtements en Espagne, le reste étant sous-traité en Asie du Sud ou au Brésil (de Taillac, 2013).

11 Ce point sera abordé en détail dans le chapitre suivant.

11.4 L'ÉLARGISSEMENT DE 1995 : L'AUTRICHE, LA FINLANDE ET LA SUÈDE

Consécutivement à la constitution du Marché Unique de 1993, les derniers États membres de l'AELE craignent d'être marginalisés. L'UE devient de loin leur principal partenaire commercial et leurs produits sont obligés de s'adapter aux standards techniques de l'UE, aux règles de concurrence européennes et de reprendre une partie de l'acquis communautaire sans pour autant avoir de voix dans leur élaboration. De plus, dans le nouveau cadre multilatéral de l'OMC, la défense des intérêts commerciaux des multinationales de ces pays (Nokia, Volvo, Ericsson ou OMV) face aux autres grandes puissances commerciales paraît pouvoir être mieux organisée au niveau européen. Les entreprises suédoises pensent aussi que l'accession à l'UE permettra de déréguler plus rapidement l'économie suédoise en jouant sur la pression des règles communautaires en matière de concurrence (Drevet, 2004 : 43).

En termes de population, les trois nouveaux États membres ne totalisent que 26 millions de personnes. Leur niveau de PIB par habitant et leur développement technologique sont très au-delà de la moyenne européenne. C'est donc un élargissement qui ne bouleverse pas les économies des anciens États membres (ils avaient déjà repris une partie de l'acquis communautaire) et qui ne nécessite pas de transferts de rattrapage comme pour la Méditerranée. Les négociations sont conclues très rapidement.

11.4.1 *Les refus : la Suisse et la Norvège*

Deux États de l'Europe de l'Ouest ont refusé de rejoindre l'Union européenne. Ce sont des cas assez particuliers. Le gouvernement norvégien a entamé des négociations pour une adhésion à deux reprises (parallèlement à celles du Danemark, de la Grande-Bretagne et de l'Irlande en 1972 et parallèlement à celles de la Suède, de la Finlande et de l'Autriche en 1994) mais la population norvégienne a voté par la négative lors de deux référendums. La Norvège fait néanmoins partie de l'Espace économique européen (une grande partie des règles du Marché Unique européen s'applique donc à l'économie norvégienne) et de l'espace Schengen. En 2013, les trois quarts du commerce de la Norvège se font avec l'UE (DG Trade, 2013).

Des éléments ou des partis de la gauche radicale norvégienne s'opposent à l'adhésion, car ils jugent l'UE trop libérale sur le plan économique et ceux de la droite souverainiste prétendent défendre la culture et l'indépendance norvégiennes face à la bureaucratie de Bruxelles. Comme en Suède, l'opposition est plus forte dans les zones rurales et dans la partie septentrionale du pays.

La Norvège est un pays de cinq millions d'habitants avec d'importantes ressources pétrolières et minières (aluminium). Ces dernières alimentent un fond souverain lui garantissant la possibilité de développer un système social sans comparaison au monde. La Norvège est classée première dans l'indice de développement humain des Nations Unies. Elle dispose également d'importantes zones de pêche dont l'exploitation devrait, en cas d'adhésion, se conformer aux règles de la politique commune de la pêche de l'UE. La Norvège serait certainement une contributrice nette au budget européen et certaines interventions de l'État norvégien ne seraient pas compatibles avec les règles européennes. La Norvège se contente donc de son appartenance à l'EEE.

Par crainte d'être marginalisée face au marché unique européen, la Suisse a également demandé son adhésion en 1992. Certains secteurs d'activités tels que la distribution, la construction ou la banque sont caractérisés par des oligopoles et des cartels protectionnistes qui peuvent craindre les règles communautaires de la concurrence. Selon les estimations de l'OCDE, les gains de bien-être qui seraient engendrés par l'entrée de la Suisse dans l'EEE ne sont pas négligeables mais restent modestes (de 0,3 à 0,7 % du PIB annuellement) et la Suisse serait contributrice nette du budget européen (Drevet, 2004 : 56). Les problèmes du secret bancaire, du blanchiment d'argent et de la fraude fiscale restent un sujet de contentieux entre l'UE et la Suisse et

constitueraient un obstacle à l'adhésion même si certains membres de l'UE comme notamment le Royaume-Uni, le Luxembourg et l'Autriche maintiennent également un fort secret bancaire.

Sur le plan politique, le système décentralisé de référendums et de compétences des cantons suisses n'est pas toujours compatible avec la structure institutionnelle et politique de l'UE. La population a rejeté par une courte majorité l'adhésion à l'EEE en décembre 1992 et le gouvernement a donc ajourné sa demande d'adhésion. En 2013, le gouvernement fédéral suisse a considéré que ce n'était plus une priorité. Avec la crise économique et celle de la zone euro, l'attrait de l'UE semble s'affaiblir dans les sondages d'opinion. L'adhésion de la Suisse n'est pas donc envisageable à court terme.

La Suisse a négocié un accord bilatéral qui reprend certains aspects de l'EEE et reste un des partenaires commerciaux importants de l'UE (DG Trade, 2013). Elle reste donc relativement intégrée à l'UE sur le plan commercial.

11.5 L'ÉLARGISSEMENT VERS L'EUROPE DE L'EST À 27

Les élargissements de 2004 et 2007 constituent une rupture dans la construction européenne. En termes de PIB, ils ne modifient pas fondamentalement la taille de l'UE. Le PIB combiné des dix nouveaux États membres ne dépasse pas celui des Pays-Bas, soit 5 % de l'UE 15. Mais en termes de disparités économiques, les deux élargissements de 2004 et de 2007 sont sans précédent.

Le degré de développement économique varie fort entre les 12 nouveaux États membres. Certains pays comme la République tchèque, la Hongrie et l'Estonie disposent d'une base industrielle et technologique meilleure que les États membres les moins avancés de l'Europe occidentale comme la Grèce ou le Portugal. D'autres comme la Lettonie et la Bulgarie ont un indice de développement humain comparable à celui de PVD de revenus intermédiaires. Les écarts salariaux et les différences de systèmes sociaux n'ont jamais été aussi importants entre des anciens et nouveaux États membres. Ces élargissements accélèrent une nouvelle division du travail au sein de l'UE, modifiant profondément le processus d'intégration européenne.

11.5.1 *La situation spécifique des Nouveaux États membres (NEM)*[12]

Pour comprendre la situation particulière des nouveaux États membres, il est nécessaire de retracer leur parcours très différent de celui des économies de l'Europe occidentale. L'analyse présentée ici exclut Malte et Chypre, deux micro-États dont l'impact sur l'UE a été marginal sur le plan économique. Les pays de l'Europe Centrale et Orientale (PECO) ne sont pas homogènes. Ainsi ceux d'Europe centrale géographiquement proche de l'Allemagne comme la République tchèque, la Hongrie ou la Lituanie ont été historiquement mieux insérés dans les réseaux commerciaux dès le Moyen-Âge. D'autres sont clairement plus périphériques comme la Roumanie et la Bulgarie.

11.5.2 *Le développement économique des PECO jusqu'en 1989*

Au début du XXe siècle, la plus grande partie des PECO sont des économies rurales qui exportent des produits primaires (agriculture, minerai comme la bauxite de Yougoslavie ou le pétrole de Roumanie). Certains comparent le niveau de développement atteint par l'Europe centrale au début du XXe siècle à celui de l'Europe occidentale du XVIIIe siècle (Lepesant, 2010 : 73). La nouvelle Tchécoslovaquie fondée à la sortie de la Pre-

12 On se référera à l'acronyme NEM ou PECO selon les cas. Les NEM seront principalement les 10 nouveaux États membres entrés en 2004 et 2007, en excluant Malte et Chypre. Le terme PECO est plus utilisé dans la partie de l'analyse historique de cette région. Les deux îles micro-États Chypre et Malte ne font pas l'objet d'une analyse spécifique dans ce chapitre.

mière Guerre mondiale est la seule économie des PECO qui dispose d'une réelle base industrielle avancée. Ces pays commercent essentiellement avec les économies plus développées de l'Europe occidentale (Defraigne, 2003 & Mitchell, 1988). Plusieurs firmes occidentales investissent dans les secteurs des matières premières (la belge Petrofina et la française Paribas dans le pétrole roumain) mais aussi dans l'industrie tchécoslovaque (prise de participation dans Skoda par le français Creusot-Schneider et le britannique Vickers) (Duroselle, 1979 : 373 ; Lepesant, 2011 : 81 & Davenport-Hines, 1977 : 130).

Avec la crise des années 1930, l'Allemagne joue un rôle commercial de plus en plus important dans la région (Milward, 1981 : 394 ; Duroselle, 1979 : 374). L'Allemagne renforce son influence diplomatique par de nombreuses alliances jusqu'en 1938 (Durand, 1990 & Fontaine, 1983). L'Allemagne nazie envahit et démembre la Tchécoslovaquie, puis la Pologne et l'URSS. L'administration nazie confisque la plus grande partie des avoirs industriels des zones qu'elle occupe militairement. Les pays d'Europe orientale qui optent pour l'alliance avec l'Allemagne nazie (Roumanie, Bulgarie, Hongrie, Slovaquie, Finlande) sont cantonnés dans des rôles de fournisseurs de produits primaires et d'importateurs de produits manufacturés allemands, ce commerce ayant comme monnaie de référence le *Reichmark* (Milward, 1981). L'économie allemande domine la région et les multinationales allemandes évincent de la région les filiales de leurs concurrents français, belges, britanniques ou anglais, en imposant par la force l'acquisition de ces dernières à leur profit (Tooze, 2006).

La défaite nazie en Europe centrale et orientale par l'avance de l'Armée rouge soviétique et la division de l'Europe en deux zones d'influence à Yalta bouleversent complètement la donne économique. À partir de 1947, l'administration américaine tente d'affaiblir l'influence soviétique en Europe orientale par le biais de la pénétration commerciale en utilisant l'aide du plan Marshall (Fontaine, 1983). L'URSS force les pays sous son influence militaire à refuser l'aide américaine qui est conditionnée au développement de liens économiques avec les États-Unis. Comme alternative, l'URSS met en place en 1949 une coopération économique sous son leadership : le Conseil d'Assistance économique Mutuelle (CAEM ou COMECON). Le CAEM tente de construire une division régionale du travail entre ces économies. Leur commerce devient un monopole d'État et elles se ferment en grande partie au commerce avec les États capitalistes[13]. Pendant l'entre-deux-guerres, du fait de la politique de « cordon sanitaire » antisoviétique soutenue par la Grande-Bretagne et la France et du fait du faible développement de leur secteur manufacturier, les pays de l'Europe orientale ne commerçaient que marginalement avec l'URSS. En 1928, seul 1 % des exportations des PECO étaient destinées à l'URSS[14]. Une fois, les PECO et l'URSS insérés dans le CAEM, ils vont essentiellement commercer entre eux dans un système de monopole étatique du commerce. De 10-20 % au cours de l'entre-deux-guerres, le commerce intrarégional grimpe à 60-75 % du commerce total des PECO au début des années 1950 (Berend, 1996).

Les premières années du CAEM sont très difficiles. L'URSS craint l'éruption d'un nouveau conflit mondial avec les États-Unis (la guerre de Corée fait rage entre 1950 et 1953) et elle connaît l'avance technologique et industrielle de son rival américain. La direction du PCUS pousse les PECO à accroître les dépenses militaires et à se lancer dans la construction de l'industrie lourde nationale capable de réaliser une production militaire en cas de conflit (Hopf, 2012 : 90). Cette industrialisation accélérée nécessite un taux d'épargne très élevé qui limite la production des biens de consommation et provoque une économie de rationnement (Berend, 1996). Il accroît également les cadences de travail, ce qui provoque des tensions sociales (Tigrid, 1981). Dans ce contexte où les gouvernements prosoviétiques du COMECON perdent de leur popularité, le niveau de répression politique se renforce (contre le soi-disant espionnage américain, les procès Rajk et Slansky avec exécutions de cadres dirigeants, campagnes « contre le sabotage ») et des révoltes éclatent entre 1953 et 1956 dans plusieurs pays où les répressions font des milliers de morts (Fejtö, 1972 & Tigrid, 1981). Ces révoltes et le « dégel » des relations est-ouest consécutif à la fin de la guerre de Corée poussent le PCUS à ralentir l'indus-

13 Le CAEM comprend les pays suivants : Bulgarie, Hongrie, Pologne, RDA, Roumanie, Tchécoslovaquie, URSS puis ensuite Cuba, la Mongolie et le Vietnam, la Yougoslavie sera associée et l'Albanie membre de 1949 jusqu'à la rupture sino-soviétique en 1961.

14 Il faut évidemment rappeler que les pays baltes sont annexés par l'URSS à la fin des années 1930 et deviennent des républiques soviétiques à l'économie étatisée.

trialisation lourde et à davantage orienter la production vers les biens de consommation. C'est le modèle du *« socialisme du goulash »* du dirigeant hongrois Kadar (Fontaine, 1983). Les PECO connaissent alors une stabilisation politique et une hausse du niveau de vie très importante au cours des années 1960-1970 (Maddison, 1995 & Berend, 2008 : 167).

Au cours des années 1960, de nombreux gouvernements des PECO refusent le système de planification régionale centralisée au niveau du COMECON sous l'égide de l'URSS. En matière de politique industrielle nationale, ils préfèrent une plus grande autonomie contrairement au système de planification régional préconisé par Khrouchtchev (Bairoch, 1997 : 326 & Berend, 1996 : 164). Les dirigeants politiques des PECO sont en fait plus nationalistes que socialistes. Ils développent des politiques de substitutions aux importations qui sont parfois en concurrence même s'il existe certaines spécialisations au niveau du CAEM (ordinateurs bulgares, bus, camions et ampoules hongrois, locomotives roumaines) et des joint-ventures entre firmes d'État de différents PECO dans des secteurs spécifiques comme la construction mécanique ou la production d'électricité (Berend, 2008). En réalité, le PCUS laisse une assez grande marge de manœuvre à ces pays en matière de politique économique nationale pour peu qu'ils restent soumis aux intérêts géopolitiques de l'URSS. Pour apaiser les tensions au sein du CAEM, l'économie de l'URSS subventionne même les PECO en leur offrant des matières premières en dessous du prix du marché mondial (Berend, 2008 : 163). Progressivement, de nombreux PECO réorientent leur commerce vers les grands marchés d'Europe occidentale et tentent d'en importer de la technologie plus avancée que celle dont dispose l'URSS. L'idée des gouvernements des PECO est d'essayer de monter en gamme dans les biens de consommation manufacturés et d'exporter des produits manufacturés plus avancés comme de l'automobile ou des électroménagers vers les marchés de l'Europe occidentale.

Ainsi plusieurs pays comme la Roumanie, la Pologne, la Hongrie et la Yougoslavie vont rejoindre le GATT entre la fin des années 1960 et 1970. L'amélioration des relations entre la RFA et l'Europe de l'Est encourage la formation de liens commerciaux est-ouest. La RFA établit des liens commerciaux privilégiés avec la RDA par le biais desquels celle-ci effectue des tâches de sous-traitance et peut importer des technologies civiles de la RFA (Zloch-Christy, 2011 : 79). En 1975, une firme d'État polonaise achète à l'Allemand RCA une usine clef en main pour produire des télévisions (Kolko, 1988 : 280). L'entreprise yougoslave Zastava achète des usines clef en main à Fiat et des licences de modèles de Fiat pour créer sa marque nationale, la Yugo qui commence à être exportée vers les marchés occidentaux (Berend, 1996 : 225). Des firmes de la RFA sous-traitent certaines activités intensives en main-d'œuvre avec des firmes d'États membres du CAEM (Boillot, 2003 : 101). La part des exportations de pays du CAEM à destination d'autres pays du CAEM chute de 60 % en 1955 à 38 % en 1980. Le commerce CEE-CAEM est-ouest s'accroît rapidement au cours des années 1970, passant de 2,8 milliards d'ECU en 1965 à 24,3 milliards en 1985 (Anderson, 2006 : 258). À l'instar d'autres PVD, au cours de cette même décennie, la Pologne, la Roumanie, la Yougoslavie et la Hongrie (et même dans une moindre mesure l'URSS) s'endettent massivement pour importer de la technologie dans le cadre d'une stratégie d'ISI (Anderson, 2006 : 257 & Zloch-Christy, 1987 : 67).

Cependant, ces importations de technologies effectuées par les États membres du CAEM sont sous contrôle des États-Unis qui mettent au point une commission spéciale, la CoCom (*Coordinating Committee for Multilateral Export Control*), chargée de vérifier que les technologies vendues au CAEM ne soient pas utilisables dans le domaine militaire. Ce fut une des principales causes du faible développement des télécoms et de l'informatique dans ces États. Cela aura des conséquences catastrophiques à partir des années 1970 lors du passage aux techniques de production postfordistes (Berend, 2008 : 167 & Berend, 2009 : 29).

Ces économies tentent d'exporter leur production industrielle pour rembourser leurs emprunts. Ils réduisent volontairement leurs liens économiques avec l'URSS. Plus de la moitié des exportations de la Hongrie, la Pologne, la Roumanie et la Yougoslavie sont destinées aux marchés des économies occidentales (Berend, 2008 : 176 & Zloch-Christy, 1987 : 68). Mais les économies du CAEM subissent le protectionnisme des pays de l'OCDE après la crise de 1973 et la concurrence des produits est-asiatiques plus compétitifs, ils n'arrivent donc pas à rembourser leur dette (Zloch-Christy, 1987 : 87).

Comme d'autres PVD, de nombreux pays du CAEM subissent la crise de la dette avec la hausse des taux d'intérêt qui se produit entre 1979 et 1981 (Kolko, 1987). La dette extérieure des pays du CAEM passe de 8,3 à 77,1 milliards de dollars entre 1970 et 1978 pour dépasser les 100 milliards en 1989 (Zloch-Christy, 1987 : 33 & Berend, 2009 : 33). La Pologne, la Yougoslavie et la Bulgarie sont en cessation de paiement au début des années 1980 (Zloch-Christy, 1987 : 29). Pour rembourser leur dette extérieure, les gouvernements roumain et yougoslave imposent des politiques d'austérité d'une dureté inouïe et qui s'avèrent fatales aux deux régimes (Berend, 2009 : 33 & Berend, 1996 : 293). Les PECO appliquent déjà directement (Hongrie, Yougoslavie) ou indirectement (Pologne jusqu'en 1986 et Roumanie) des plans d'ajustement structurel proposés par le FMI ; ils consistent à s'écarter de la planification centralisée et à donner plus d'autonomie aux entreprises, ce qui sera la première étape vers leur privatisation (Kolko, 1987 & Zloch-Christy, 1987 : 119). Les années 1980 sont caractérisées par un net ralentissement de la croissance, voire une contraction du PIB pour certaines économies.

L'URSS atteint les limites d'une croissance extensive à trop faible contenu technologique au cours des années 1970 (Benaroya, 2006 ; Gregory, 1990). La bureaucratisation verticale de la société soviétique s'avère un frein aux capacités de corriger certains dysfonctionnements de l'économie planifiée (Lewin, 2003 ; Nagels, 1991, Sapir, 2006 & Roland, 1989). Lorsqu'au début des années 1980, l'administration Reagan des États-Unis lance des vastes programmes de dépenses militaires, l'économie soviétique se retrouve à bout de souffle. Endettée, incapable de suivre la course aux armements imposée par Washington et de s'adapter aux technologies de l'informatique et des télécommunications (notamment du fait de l'embargo américain), l'URSS s'enfonce dans la stagnation économique à partir de 1982. Sous l'impulsion d'Andropov et puis de Gorbatchev (après le court intermède Tchernenko), la direction du PCUS tente de moderniser l'économie soviétique (Lewin, 2003 : 334 & Chauvier, 1988 : 52). Dans cette optique, l'URSS se doit de réduire ses dépenses militaires et ses subventions aux pays du CAEM. L'URSS relâche progressivement son contrôle politique et militaire, les gouvernements prosoviétiques tombent les uns après les autres. Avec l'éclatement de l'URSS, les pays baltes redeviennent indépendants. La fin du contrôle soviétique rompt le dernier obstacle à un rapprochement économique avec l'Europe occidentale déjà engagé depuis la fin des années 1960. L'effondrement économique de l'ex-URSS entre 1991 et 1995 qui est provoqué par la tentative brutale de passer de la planification au capitalisme à travers un programme de privatisation massive, poussent les PECO (et même la Finlande) à réorienter leur commerce vers l'UE.

11.5.3 *La douloureuse transition vers le capitalisme*

Les PECO abandonnent définitivement le modèle d'économie étatisée. Les nouveaux gouvernements s'engagent dans une politique de transition vers des économies de marché capitalistes sous la supervision d'institutions internationales notamment le FMI et la Banque européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD, créée spécifiquement pour les économies européennes en transition). Sous cette direction, ils décident de politiques de privatisation et d'ouverture aux IDE. Hormis la Slovénie qui choisit une privatisation progressive à l'asiatique, les PECO adoptent alors l'ensemble des politiques économiques qualifiées de « Washington Consensus »[15] (Berend, 2009b : 38). Les gouvernements des PECO suivent une politique analogue à celles poursuivies au même moment par certains États d'Amérique latine comme l'Argentine sous le gouvernement Menem. Des experts internationaux comme Jeffrey Sachs n'hésitent pas à recommander des politiques économiques identiques à ces différentes parties du monde qui adoptent les politiques du consensus de Washington (Stiglitz, 2002 & Berend, 2009 : 44).

Entre 1989 et 1995, les économies font face à des problèmes structurels très importants qui engendrent une crise sans précédent dans l'histoire de ces pays. D'abord, ces économies sont encore endettées et la plupart ont encore une balance commerciale déficitaire. Elles doivent poursuivre des politiques d'austérité qui freinent la croissance. L'appareil industriel est caractérisé par un degré important d'obsolescence et la plupart des

15 Voir le chapitre 12.

industries nationales sont incapables de produire des biens manufacturés ou des services qui satisfont aux normes et aux exigences de qualité des consommateurs occidentaux. La Commission estime au début des années 1990 que 70 % de l'équipement industriel est obsolète et incapable de résister à la concurrence internationale (Boillot, 2003). Les gouvernements des anciens États membres et les institutions européennes sont hostiles à toute politique industrielle qui permettrait une éventuelle modernisation et restructuration des industries des PECO. Pour laisser le champ libre aux firmes de l'UE 15, les institutions européennes (Commission, BERD) et les gouvernements des États membres sont en faveur d'un abandon ou d'une privatisation massive de l'appareil industriel et des services intensifs en capital des PECO. On ne choisit pas la voie chinoise d'ouverture progressive de l'économie et de soutien de l'État aux entreprises mais bien la politique de privatisation choc de type russe.

Le démantèlement du CAEM et l'ouverture des économies des PECO très fortement protégées de la concurrence par un monopole de commerce d'État bouleversent l'économie nationale (Bairoch, 1997 : 333). On assiste à des fermetures en masse des entreprises d'État ou à leur privatisation, faisant apparaître un chômage de masse. La demande pour les produits industriels nationaux s'effondre suite à la chute du pouvoir d'achat de la population locale et à la concurrence des producteurs étrangers européens, américains ou est-asiatiques. On assiste alors à un cycle vicieux où l'effondrement de la demande intérieure provoque des fermetures en masse, accroissant encore le chômage et contribuant à réduire en plus la demande intérieure. Le PIB des PECO s'effondre de manière dramatique, la contraction de la production industrielle de 30 à 40 % étant plus importante que celle des années 1930 pour de nombreuses économies de cette région (Berend, 2008 : 178). Le taux de chômage passe de 0 % (le plein emploi étant assuré dans les économies étatisées des PECO et de l'URSS) à une fourchette entre 13 et 20 %. Le taux de pauvreté passe de 3 % avant 1989 à 25 % en 1993-1995. L'hyperinflation frappe ces économies avec des taux annuels parfois supérieurs à 1 000 % (Berend, 2009 : 209). Les salaires réels s'effondrent au cours des années 1990 et ne retrouvent le niveau de 1989 qu'au début des années 2000 pour la Hongrie, la Pologne, la République tchèque ou l'Estonie. Pour la Lettonie, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie, le salaire de 2003 est inférieur de 30 % à celui de 1989, pour la Bulgarie de 48 % (Berend, 2009 : 209).

On assiste à un retour de l'agriculture d'autosubsistance, à une explosion de la criminalité, ainsi qu'à une fuite de capitaux et de personnes qualifiées (Berend, 2009). Selon l'indice de la Banque Mondiale, la proportion de pauvres (personnes disposant de 4 $ en parité de pouvoir d'achat par jour) dans la population grimpe de 3,3 % à 25,5 % entre 1989 et 1995 en Europe Orientale et de 1 à 38 % dans les pays baltes (Berend, 2009 : 189). Ces bouleversements économiques accroissent le stress de la population et le taux de suicide augmente dans la région. Entre 1991 et 1994, il croit de près de 50 % dans les pays baltes (Plakans, 2011 : 406). En 1994, un rapport de l'Unicef constate « la mortalité et la crise sanitaire qui frappent la plupart des pays de l'Europe de l'Est depuis 1989 est sans précédent en temps de paix dans l'histoire de l'Europe de ce siècle. Elle témoigne d'une crise sociétale aux proportions inattendues » (traduction de l'auteur, cité in Berend, 2009 : 190). Quelles que soient les coalitions politiques au pouvoir, le maintien des grands axes des politiques économiques qui ont conduit à cette crise et la persistance de la corruption manifeste engendrent une désillusion profonde de la population. Cela se traduit par un désintérêt du processus électoral et des taux d'abstention records, inégalés en Europe occidentale[16].

À la fin des années 1990, ces économies se retrouvent dans une situation périphérique par rapport aux économies de l'Europe occidentale. L'industrie est fragilisée par la concurrence internationale. L'UE devient leur principal marché d'exportation. Les relations commerciales sont complètement asymétriques. En 2002, 70 % des exportations des PECO sont destinées à l'UE alors que les PECO sont un débouché pour seulement

16 En Bulgarie, il a fallu revoter lors d'élections nationales car le quorum de votants n'était pas atteint. En Pologne, aux élections, qui ont marqué la victoire du parti Droit et Justice des frères Kaczyński, le taux d'abstention a dépassé les 55 %. Pendant les premières élections européennes, le taux de *participation* en Slovaquie était inférieur à 20 %.

4 % des exportations de l'UE (Boillot, 2003). Le choc de la transition vers le capitalisme est tel que la seule politique envisagée pour reconstruire une économie capable de faire face à la concurrence internationale est de rejoindre l'UE. Les gouvernements des PECO espèrent ainsi bénéficier d'aides financières, mais surtout attirer les multinationales opérant dans l'UE pour s'insérer dans le processus de régionalisation de la production[17]. Le modèle du *celtic tiger* inspire les gouvernements des PECO. Ces économies disposent d'une main-d'œuvre relativement qualifiée sur le plan technique (nombre important de diplômés de l'enseignement technique). Le chômage et le démantèlement des mécanismes de protection sociale de l'ancien système d'économies étatisées (réductions des dépenses sociales, flexibilisation du marché du travail) fragilisent la position des salariés des PECO et engendrent une baisse des salaires. Les conditions d'octroi des allocations de chômage se sont considérablement durcies au cours des années 1990 avec un taux de couverture souvent inférieur à 50 % des personnes inscrites au chômage au début des années 2000 (Bafoil, 2006 : 261). La flexibilité et les bas salaires sont considérés par les institutions internationales comme le FMI, la BERD et la Commission européenne comme un atout pour attirer les IDE et copier le modèle irlandais. Les gouvernements des PECO réduisent considérablement les transferts de l'État dans l'économie, ce qui leur permet de réduire l'imposition du bénéfice des sociétés. À l'instar du modèle du *celtic tiger*, les PECO adoptent des taux d'imposition des entreprises bien plus bas qu'en Europe occidentale.

11.5.4 *Une dépendance accrue vis-à-vis des multinationales de l'Europe occidentale et une croissance inégalement répartie*

On assiste alors à des vagues d'IDE très importantes, notamment par le biais des vagues de privatisation des entreprises d'État de l'ancien système. Les firmes de l'Europe occidentale sont les premières à acquérir des champions nationaux d'États privatisés des PECO comme Skoda reprise par VW ou Dacia reprise par Renault. En 2003, après une dizaine d'années d'ouverture du secteur industriel aux IDE, les multinationales sont responsables de 47 % des emplois en Hongrie, de 29 % en Pologne et de 27 % en République tchèque. Les taux d'investissement étranger sont de 82 % en Hongrie, 63 % en Pologne et 53 % en République tchèque (Berend, 2009 : 115). Ces multinationales réalisent 80 % des exportations des PECO (Lepesant, 2011 : 166). Ces chiffres mettent en évidence l'importance de la dépendance de ces économies vis-à-vis des multinationales étrangères et leur statut périphérique sur le plan économique.

A posteriori, on ne peut que constater la situation de dépendance vis-à-vis des IDE qu'a entraînée cette politique de libéralisation brutale. Hormis le cas de la Slovénie, la plus grande partie de l'ancien tissu industriel de ces pays a été laissée à l'abandon et les nouvelles capacités de production sont essentiellement des activités d'assemblage ou de sous-traitance spécialisées (équipement automobile, textile et habillement, call-centres, comptabilité behind the desk) (Berend, 2009 b & Lepesant, 2011 : 185). Les exportations générées par ces secteurs spécialisés ne compensent pas l'absence d'industrie nationale dans des secteurs clefs comme les machines-outils et de nombreux biens de consommation durables. Cela engendre une balance commerciale structurellement déficitaire dont le solde négatif est financé par des flux de capitaux, notamment des IDE dans le cadre de cessions d'actifs d'État privatisés ou la création de nouvelles capacités de production.

Les PECO ont donc renoncé, dans la très grande majorité des secteurs, à des politiques industrielles visant à transformer de grands groupes nationaux en multinationales de taille mondiale (à la différence de PVD industrialisés tels que la Corée du Sud, Taiwan, la Russie ou le Brésil). La seule firme originaire des PECO qui appartient en 2012 au top 500 des plus grandes firmes mondiales est classée 347e, il s'agit de la firme pétrolière polonaise PKN Orlen dont les opérations restent géographiquement concentrées sur la Pologne et son voisinage immédiat (raffinage en Lituanie, distribution en Allemagne et en République tchèque) (Fortune 500, 2012

17 Voir le chapitre 4.

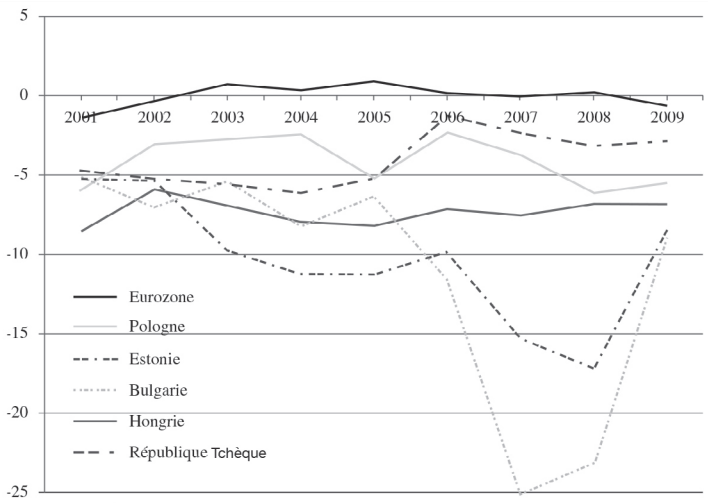


Figure 11.3 *Évolution de la balance courante des NEM entre 2001 et 2009*

Source : Eurostat, 2013

& PKN Orlen, 2013). PKN Orlen dispose de liens très étroits avec le pouvoir politique, et potentiellement d'aides de l'État, comme l'ont montré les affaires de corruption du président Kwasniewski (Collewet, 2006 : 77). Les PECO n'abritent ni centre de commandement économique d'importance, ni district marshallien dans des secteurs de haute technologie. En ce sens, ils sont dans une situation de dépendance similaire à celle du *celtic tiger*.

À la différence de l'Irlande qui avait 4 millions d'habitants au moment de l'accélération des flux d'IDE, l'ensemble des PECO ont une population de plus de 100 millions d'habitants et donc l'effet des IDE sur l'emploi et le niveau de vie de la population est beaucoup plus dilué. Les taux de croissance des PECO entre 2000 et 2008 sont moindres que ceux de l'Irlande et un niveau de chômage bien plus élevé y subsiste.

Ainsi, pour une économie de plus grande taille comme la Pologne, les IDE n'ont pas joué un rôle comparable à celui qu'ils ont tenu en Irlande et dans de plus petits PECO comme la Hongrie ou l'Estonie. La plus grande partie de l'emploi du secteur privé provient des centaines de milliers de micro-entreprises de services (des entreprises qui comprennent entre un et cinq travailleurs) et non pas de grandes multinationales (Rusin, 2007).

Les vagues d'IDE originaires de l'UE vers les PECO engendrent une croissance inégalement répartie sur le plan géographique. En général, ce sont les régions frontalières avec les anciens États membres de l'UE qui attirent le plus d'IDE (pour minimiser les distances dans le cadre de la régionalisation des processus de production). Parmi ces régions privilégiées, on retrouve l'Estonie qui fait face à la Finlande, la Slovénie qui fait face à l'Italie et à l'Autriche, la frontière occidentale de la Pologne, Pilsen en République tchèque ou encore l'axe Györ-Budapest en Hongrie. Les capitales, qui concentrent les organes de décisions politiques et administratifs (ministères des Finances et des Communications), attirent également les IDE dans les services et *utilities* (banques, assurances, télécoms, énergie). On assiste donc à des disparités régionales très fortes au sein de la plupart des PECO avec des régions rurales ou des anciennes zones industrielles décentrées qui stagnent et gardent un niveau de chômage élevé.

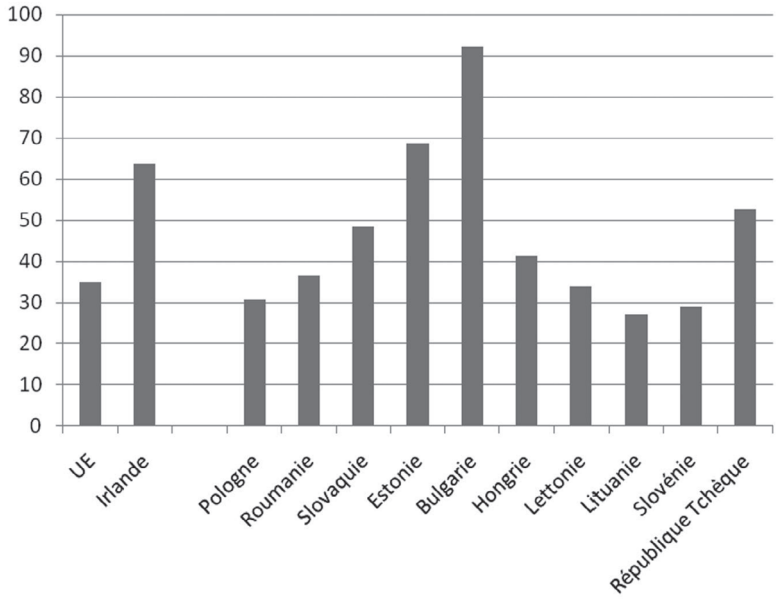


Figure 11.4 *Stock d'IDE en % du PIB en 2008*

Source : World Investment Report UN, 2009 & Eurostat Yearbook, 2009

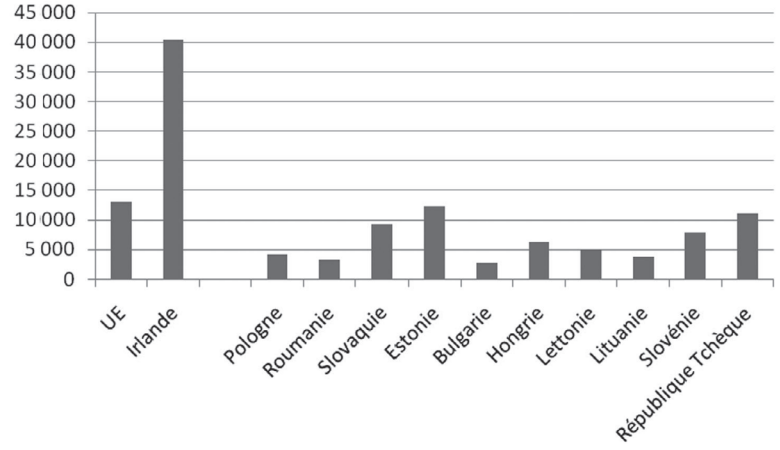
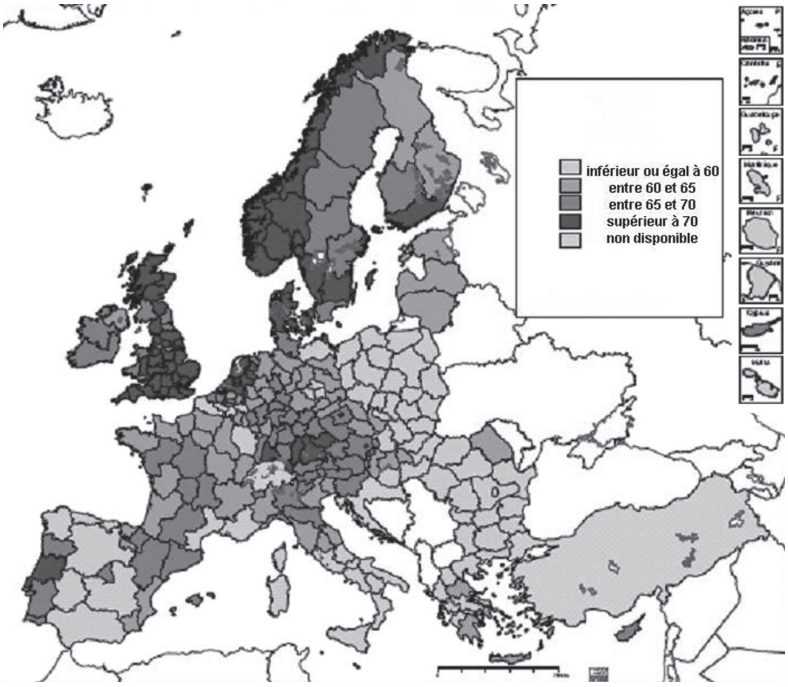


Figure 11.5 *Stock d'IDE par habitant en 2008 (en dollars courants)*



Carte 11.1 *Taux d'emploi en 2004 par région*

Source : Eurostat, 2007

11.5.5 *L'accession des PECO dans l'UE*

La dépendance accrue de ces économies de l'Europe orientale vis-à-vis des IDE et de l'accès au marché de l'UE pousse les gouvernements des PECO, quelle que soit leur couleur politique, à poursuivre le processus d'adhésion à l'UE.

L'appartenance au Marché Unique européen est une garantie supplémentaire pour les multinationales qui désirent investir dans les PECO et les insérer dans la régionalisation de leur processus de production. L'acquis communautaire protège les IDE, les soumet aux règles européennes de la concurrence et de la propriété intellectuelle. Il garantit les quatre libertés de circulation (biens, services, capitaux, main-d'œuvre) et harmonise une série de normes. Avec l'adhésion, l'environnement institutionnel, administratif et juridique des PECO devient plus familier aux firmes multinationales des anciens États membres. L'adhésion à l'UE est donc perçue par les gouvernements des PECO comme un moyen d'attirer plus d'IDE, de générer des emplois et de moderniser l'économie nationale.

L'adhésion est aussi le moyen de favoriser l'émigration du trop-plein de main-d'œuvre vers les économies d'Europe occidentale dont les niveaux de chômage sont beaucoup moins élevés que ceux des PECO (Eurostat, 2007 : 141).

L'adhésion permet également de bénéficier d'une part d'aides octroyées dans le cadre de la politique régionale et d'autre part d'aides spécifiques pour permettre aux États candidats à l'adhésion d'adapter leur économie, leur environnement et leur administration aux normes et aux politiques européennes. Les pro-

grammes d'aide à la transition et à la préadhésion (dont les plus importants : PHARE, ISPA et SAPARD) totalisent des transferts de 29 milliards d'euros étalés entre 1990 et 2006 à destination des dix PECO qui rejoignent l'UE en 2004 et 2007. Le programme PHARE, qui vise à améliorer le fonctionnement des administrations des pays candidats à l'adhésion et à leur permettre d'appliquer l'acquis communautaire, est le plus important avec 13 milliards d'euros entre 1990 et 2004. PHARE vise aussi à procéder à des investissements dans l'environnement, les transports, l'industrie, la qualité des produits, les conditions de travail pour que les normes communautaires soient respectées. Le Programme ISPA, dont le montant s'élève à 7,5 milliards entre 2000 et 2006, vise l'amélioration de l'environnement (traitement des eaux, pollution de l'air par des industries obsolètes) et la modernisation des infrastructures de transport (Boillot, 2003 : 174). Le Programme SAPARD est l'instrument de préadhésion agricole qui prépare les pays candidats entre 2000 et 2006 à leur future participation à la PAC. Il vise notamment à moderniser les techniques de production et de commercialisation dans l'agriculture et la pêche ; à faire respecter les mesures de qualité et de protection des consommateurs ainsi que les mesures environnementales ; à favoriser les groupements de producteurs et le remembrement des terres. Le budget du programme SAPARD s'élève à 2 milliards entre 2000 et 2006. Les nouveaux États membres deviennent également les principaux bénéficiaires des fonds structurels européens dans le cadre de la politique régionale. Ces aides bénéficient également aux firmes de l'UE-15. Berend estime que 30 à 40 % de celles-ci ont servi à des achats auprès d'entreprises des anciens États membres (Berend, 2009 : 100).

Du point de vue des quinze anciens États membres de l'UE, les positions respectives sur ces élargissements à l'Est sont variées. Les élargissements de 2004 et 2007 sont plus problématiques pour les pays méditerranéens qui perdent une partie des fonds structurels, mais également certains de leurs avantages comparatifs, notamment dans les activités manufacturières intensives en travail (Boillot, 2003 : 90). Ainsi la production automobile espagnole diminue dans les années 2000 lorsque VW délocalise la production de Seat vers la Slovaquie (Carroué, 2010 : 206 & Lepesant, 2010 : 196).

Avec « l'Agenda 2000 » adopté en 1999, les États membres du nord-ouest de l'Europe, qui sont des contributeurs nets pour les fonds structurels, s'assurent que les élargissements de 2004 et 2007 ne se traduiront pas par des transferts budgétaires supplémentaires. Alors que l'UE s'ouvre à des économies beaucoup plus pauvres, il n'y a pas d'augmentation sensible des montants alloués aux politiques régionales. En conséquence, les aides reçues par habitant sont plus faibles pour les PECO que pour les États membres méditerranéens lors des premières années de leur adhésion à l'UE. Boillot montre qu'en 2006, les 10 NEM ont droit de 13 à 14 milliards d'euros annuellement, soit 2,5 % de leur PIB et 137 euros par habitant, alors que l'Espagne, la Grèce, le Portugal et l'Irlande ont reçu entre 3 et 5 % de leur PIB pour la période 1985-1995 (Boillot, 2003 : 162 et Michalski, 2006 : 284). Les grandes multinationales adoptant des méthodes de production postfordistes insèrent les PECO dans le cadre de la régionalisation du processus de production. La faible fiscalité et les vastes réserves de main-d'œuvre flexible et bon marché des PECO poussent les grandes firmes européennes à se positionner en faveur de ces élargissements. Ils permettent également d'accroître la taille du Marché Unique de 5 % et de cent millions de consommateurs, générant ainsi le plus grand marché intégré du monde.

En plus de ces motifs économiques, il existe des motifs d'ordre géopolitique qui poussent les PECO à adhérer à l'UE. Les gouvernements des États-Unis et de l'UE encouragent les PECO à rejoindre des institutions occidentales pour éviter tout retour en arrière sur le plan économique et politique. Ils souhaitent les soustraire rapidement et décisivement à la sphère d'influence de l'ex-URSS. L'effondrement économique sans précédent de l'économie russe au cours des années 1991-1998 a, en effet, conduit la présidence Poutine à une remise en question de certaines réformes libérales réalisées sous la présidence Ieltsine avec le soutien des gouvernements occidentaux et du FMI. Certains gouvernements de l'UE craignent également des instabilités politiques, voire des conflits régionaux qui proviendraient de la remise en cause des frontières européennes décidées à Yalta par des nationalismes ethnicisés tels qu'on a pu les observer au moment de l'éclatement tragique de la Yougoslavie. La procédure d'adhésion à l'UE des PECO doit empêcher de tels débordements, car elle impose

le respect de certains critères (inclus dans l'acquis communautaire) en matière de droits des minorités ethniques et religieuses ainsi que de gouvernance politique.

Toutefois, force est de constater que les impératifs économiques dominent sur les motivations géopolitiques. En effet, les premiers États membres qui sont admis à l'adhésion sont les plus développés sur le plan économique, les plus proches géographiquement, et ceux qui s'insèrent le plus facilement dans la régionalisation du processus de production des multinationales. Les États les plus pauvres, disposant d'une main-d'œuvre plus faiblement qualifiée, de moins bonnes infrastructures et dont le potentiel est plus limité du point de vue des investisseurs occidentaux sont soumis à un calendrier beaucoup plus long. Ainsi il est acquis, dès le début des années 1990, que la Hongrie, la Pologne et la Tchécoslovaquie seront les premiers adhérents. La Bulgarie et la Roumanie devront attendre jusqu'en 2007 et les PECO les plus pauvres des Balkans (Albanie, Bosnie et Herzégovine, Moldavie) ne semblent pas pouvoir devenir membres, même à moyen terme, alors que ce sont eux qui sont les plus menacés par des instabilités politiques internes ou externes. Les critères adoptés à Copenhague en 1993 montrent bien que les conditions politiques sont bien nécessaires mais non suffisantes et que les critères économiques restent déterminants :

> *« L'adhésion requiert de la part du pays candidat qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection, l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union. L'adhésion présuppose la capacité du pays candidat à en assumer les obligations, et notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire. La capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres tout en maintenant l'élan de l'intégration européenne constitue également un élément important répondant à l'intérêt général aussi bien de l'Union que des pays candidats. »* (Conseil européen, 1993).

11.6 LES DIFFICULTÉS LIÉES À L'ADHÉSION DES PECO

11.6.1 *Le problème agricole*

Même si le poids du secteur agricole dans le PIB et dans l'emploi national ne cesse de baisser depuis plusieurs décennies en Europe de l'Est, il reste bien plus important que pour la moyenne de l'UE-15[18]. Il existe bien sûr de fortes variations au sein des douze Nouveaux États membres (NEM) qui rejoignent l'UE entre 2004 et 2007. Le secteur agricole de la République tchèque ou de la Slovaquie n'est pas très important dans le PIB et dans l'emploi national. Leurs entreprises agricoles sont assez grandes et intensives en capital. La Pologne, la Roumanie et la Bulgarie possèdent un secteur agricole beaucoup moins performant avec des micro-exploitations familiales peu intensives en capital. Alors que la part de l'agriculture dans le PIB polonais se situe autour de 3 %, ce secteur représente encore 17,6 % de l'emploi national (Bafoil, 2007). Pour la Roumanie, le secteur agricole occupait encore un tiers de la population active en 2004 et contribuait à 12 % du PIB (Eurostat, 2007). Même la Hongrie, dont le niveau de développement économique est un des plus avancés des NEM, possède encore un secteur agricole caractérisé par un manque de capitaux et une grande fragmentation avec 700 000 ménages qui gèrent des fermes dont la surface d'exploitation ne dépasse pas les 3 hectares (Csaba, 2009 : 63).

18 L'UE-15 est constitué des 15 États membres de l'UE avant 2004.

Tableau 11.2 *Exploitations agricoles et poids de l'agriculture dans l'économie des NEM*

	Exploitations agricoles	Superficie agricole utilisée	Part de la population active	Part de l'agriculture
	(en milliers)	Par exploitation	Dans l'agriculture (%)	Dans le PIB (%)
UE 15	6 284	20,2	3,8	1,6
12 NEM (2004-2007)	8 727	6	16,6	3,8
Estonie	37	21,6	5,5	2,2
Pologne	2 172	6,6	17,6	3,1
République tchèque	46	79,4	4,4	1,4
Roumanie	4 485	3,1	32,6	12,2

Source : Bazin, 2007

Carte 11.2 *Pourcentage de la population active travaillant dans l'agriculture en 2012*

Source : DG Agriculture, 2013

Le programme SAPARD n'a pas été suffisant pour adapter ces centaines de milliers de micro-exploitations agricoles familiales centrées sur l'autoconsommation ou la production locale (Bazin, 2007 : 13). L'adhésion permet aux producteurs agricoles des NEM de bénéficier du prix minimum garanti par la PAC au sein du Marché Unique et qui reste plus élevé que le prix mondial. Cependant, les producteurs agricoles des NEM doivent faire face à leurs concurrents de l'UE-15 qui bénéficient d'une meilleure technologie et de plus d'économies d'échelle. Le rendement y est de 50 % inférieur à la moyenne de l'UE au milieu des années 2000 (Bazin, 2007b : 11). Les producteurs des NEM ne touchent pas immédiatement les mêmes subventions de la PAC que ceux de l'UE-15. Il est prévu que les producteurs agricoles des NEM commencent par obtenir 25 % des subventions, ce pourcentage progressant jusqu'à atteindre 100 % en 2013 (Andreff, 2003 : 3). De plus, au sein de l'UE-15, les grandes exploitations des NEM reçoivent plus de subventions de la PAC que les petites (Bazin, 2007 : 19). Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que des milliers d'exploitations agricoles des NEM aient été éliminées dans les premières années de l'adhésion. Cela explique également le niveau important de pauvreté dans certaines zones rurales des NEM, notamment en Pologne et en Roumanie.

Tableau 11.3 *Nombre d'exploitations agricoles en 2004*

	Exploitations agricoles	Superficie agricole utilisée	Part de la population active	Part de l'agriculture
	(en milliers)	Par exploitation	Dans l'agriculture (%)	Dans le PIB (%)
UE 15	6 284	20,2	3,8	1,6
12 NEM (2004-2007)	8 727	6	16,6	3,8
Estonie	37	21,6	5,5	2,2
Pologne	2 172	6,6	17,6	3,1
République tchèque	46	79,4	4,4	1,4
Roumanie	4 485	3,1	32,6	12,2

Source : Bazin, 2007

Les grands pays agricoles des NEM, la Pologne et la Roumanie ont renforcé le lobby agricole qui défend la PAC au niveau des négociations de l'OMC. Cela a modifié le rapport de force sur la question agricole au sein de l'UE et a mis en échec le Commissaire européen au Commerce, le Britannique Peter Mandelson qui fut contraint de renoncer à un accord multilatéral dans le cadre du Doha Round (qui aurait nécessité une forte réduction de la PAC)[19].

11.6.2 *Les flux migratoires*

Plusieurs facteurs laissent prévoir d'importants flux migratoires des NEM vers l'UE-15 après l'élargissement. Le premier facteur est évidemment le très important différentiel en termes de salaire entre les nouveaux et anciens États membres, même ceux de la Méditerranée. En 2003, le salaire annuel brut moyen dans les entreprises d'au moins dix travailleurs est de 40 056 euros pour l'Allemagne, 19 220 euros pour l'Espagne, 16 739 pour la Grèce mais seulement 4 945 pour la Slovaquie (Eurostat, 2007 : 181). Le deuxième facteur est le haut taux de chômage causé par le choc macroéconomique de la transition brutale vers l'économie de marché capi-

19 Voir chapitre 12.

taliste avec ses fermetures et les licenciements massifs dans les sociétés d'État. Certains pays comme la Pologne et la Slovaquie ont des taux de chômage proches de 20 % en 2004. De plus, les allocations de chômage sont beaucoup plus faibles dans les NEM que pour la moyenne de l'UE-15 (Vaughan Whitehead, 2005 ; Bafoil, 1999). En Pologne en 2007, 86 % des chômeurs ont épuisé leur droit à des indemnisations et certains recourent à des activités souterraines (Rusin, 2007 : 28). La pression pour trouver un emploi à l'extérieur des NEM est donc très forte pour des travailleurs dont une partie très importante se trouve sous le seuil de pauvreté.

La crainte de vastes mouvements migratoires est si forte en 2000 que l'Allemagne et l'Autriche, pays frontaliers des PECO, ont demandé la possibilité pour chaque État membre qui le souhaite d'obtenir une dérogation relative à la liberté de circulation des travailleurs pendant une période de sept ans, soit jusqu'en 2011 pour les NEM entrés en 2004 et en 2014 pour les deux NEM (Bulgarie et Roumanie) entrés en 2007[20]. Chaque État membre se laisse la possibilité de contrôler les flux de travailleurs immigrés originaires des NEM. D'autres États membres comme le Royaume-Uni, l'Irlande et la Suède n'ont, eux, émis aucune restriction jusqu'en 2007 mais en imposent aux deux NEM entrés en 2007.

Les estimations officielles ont généralement fortement sous-estimé l'immigration en provenance des PECO. Dans certains cas, il est difficile de considérer qu'il s'agissait d'une simple négligence. Vaughan-Whitehead parle de « grand tabou » sur ces questions des migrations est-ouest de travailleurs (Vaughan-Whitehead, 2005 : 121). Ce mouvement d'immigration est un sujet sensible et la plupart des analyses et articles, qui traitent de cette question, semblent avoir été influencés par des considérations politiques en faveur ou en défaveur des mouvements migratoires intracommunautaires. Il n'existe pas encore de consensus et de « faits stylisés » relatifs aux impacts de cette vague d'immigration sur les économies de l'UE-15 et sur celles des NEM.

Certes, dans le passé, de telles craintes avaient été émises pour les élargissements vers la Méditerranée et il n'y eut pas de mouvements migratoires massifs alors que l'Espagne subissait un taux de chômage de 20 % en 1986 (il était inférieur à 10 % pour le Portugal et la Grèce) (European Economy, 1999 : 254 & Michalski, 2006 : 284). Certains pays comme la France avaient également demandé une période de transition pour la péninsule ibérique. Mais le différentiel de salaire était beaucoup plus faible et les allocations de chômage des trois États membres méditerranéens relativement plus élevées qu'au sein des PECO. De plus, la population de la péninsule ibérique comptait 50 millions d'habitants en 1986 alors que celle des NEM de 2004-2007 atteint le double.

La plupart des études réalisées par la Commission et d'autres organismes, avant l'élargissement de 2004, ont estimé que la migration en provenance des NEM vers l'UE-15 concernerait entre un demi et trois millions de personnes pendant les dix premières années qui suivront l'élargissement (DG Emploi, 2004 ; 12 & Vaughan-Whitehead, 2005 : 123). Les estimations ont été ensuite corrigées à la hausse. Ainsi le gouvernement de Tony Blair prévoyait une immigration annuelle en provenance des NEM de 13 000 alors que le chiffre s'avère par la suite plus proche de 60 000 (Telegraph, 31 mars 2013 ; Vargas-Silva, 2012). En 2008, 460 000 Polonais vivent au Royaume-Uni selon les statistiques officielles, mais certaines estimations mentionnent le chiffre d'un million juste avant la crise de 2008 (Lepesant, 2011 : 118). En 2011, après un reflux engendré par la crise, 872 000 ressortissants des NEMs vivent au Royaume-Uni (Vargas-Silva, 2012). La presse britannique a mis en évidence la volonté du gouvernement de Tony Blair de minimiser l'impact de l'immigration de l'Europe de l'Est sur l'économie britannique. En Suède, l'immigration en provenance des NEM entre 2004 et 2006 est quatre fois plus rapide qu'en 2003 (Wadensjö, 2007). Pour la Roumanie, on compte en 2008 officiellement 730 000 Roumains en Espagne et 620 000 en Italie (Lepesant, 2010 : 118).

20 Cela avait déjà été le cas lors des élargissements vers la Méditerranée.

Tableau 11.4 *Nombre de résidents déclarés originaires des NEM au sein de l'UE-15*

Résidents déclarés originaires des 10-NEM (en milliers)	2003	2010
Allemagne	615	811
Autriche	86	151
Belgique	17	96
Danemark	12	54
Espagne	297	1 143
Finlande	17	40
France	61	164
Grèce	57	105
Irlande	33	194
Italie	245	1 222
Luxembourg	2	7
Pays-Bas	17	101
Portugal	nd	nd
Royaume-Uni	128	1 069
Suède	24	78
UE 15	1 622	5 247

Source : Holland, 2011

La Commission européenne a également revu ses chiffres à la hausse. La part des travailleurs vivant officiellement dans un autre État membre que le leur est passée de 2 à 2,8 % entre 2004 et 2010, soit un accroissement de 40 %, qui s'expliquerait principalement par l'élargissement. De 1,6 million en 2003, la population originaire des NEM passerait à 5,2 millions en 2010 (Commission DG Employment, 2011 : 249). En six ans, le nombre d'immigrants des NEM a dépassé de trois fois les estimations que la Commission avait faites en 2004 pour une période de 10 ans. La part des immigrés des NEM dans la population résidente, ce qui ne comprend pas les travailleurs des NEM ne demandant pas un permis de résidence (travail au noir, visa de courte durée), passe de 0,4 à 1,3 % (Commission DG Employment, 2011 : 249). Si on considère les dix États membres qui accueillent le plus d'immigrés intracommunautaires, on constate que 48 % des nouveaux immigrants intracommunautaires proviennent des seules Pologne et Roumanie.

Cette immigration résidente et officielle originaire des NEM a constitué jusqu'à 5 % de la population active d'Irlande, plus de 1,5 % de celle du Royaume-Uni et de l'Espagne et autour de 1,3 % de la population d'Italie, chiffres dont sont exclus la plupart des immigrés saisonniers sans titre de séjour ou avec visa de courte durée. Pour l'Irlande, d'autres sources, se basant sur les numéros de sécurité sociale attribués en 2007 aux ressortissants des 8 NEM intégrés en 2004, estimaient ce chiffre à 400 000, soit un chiffre bien plus élevé que 5 % (Rusin, 2007 : 26).

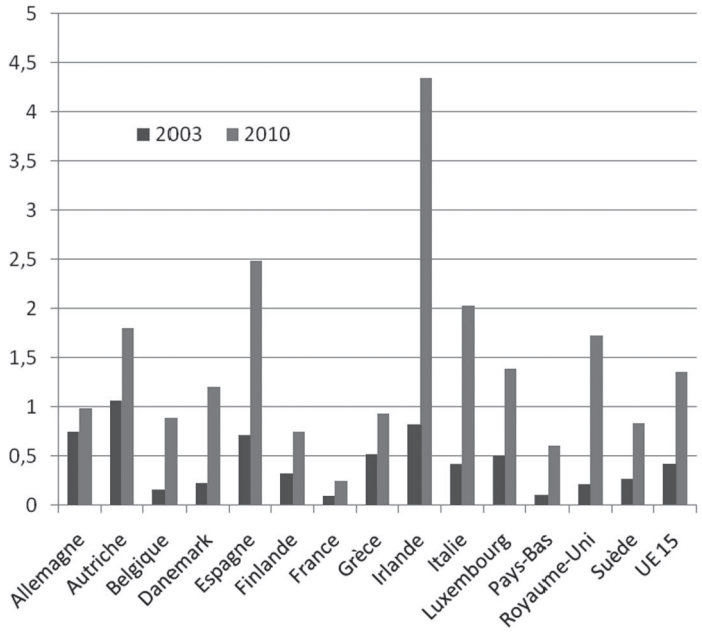


Figure 11.6 *Pourcentage de résidents déclarés originaires des NEM dans la population de l'UE-15*

Source : Eurostat yearbook, 2007 ; Vargas Silva, 2012 & Eurostat yearbook, 2012

Tableau 11.5 *Émigration nette des NEM vers l'UE 15 entre 2004 et 2009*

Pays d'origine	Nombre d'émigrés	% de la population du pays d'origine
République tchèque	31 000	0,3
Estonie	31 000	2,3
Lettonie	58 000	2,5
Lituanie	143 000	4,2
Hongrie	60 000	0,6
Pologne	917 000	2,4
Slovénie	7 000	0,3
Slovaquie	100 000	1,9
Bulgarie	266 000	3,4
Roumanie	1 587 000	7,3

Source : Holland, 2011

La population migrante est-ouest est assez hétérogène du point de vue de sa formation. Il existe une partie de travailleurs à faible qualification essentiellement dans la construction, le tourisme, l'hôtellerie, la restauration et le transport, mais également du personnel plus qualifié (informaticiens, médecins notamment urgentistes, infirmiers) qui correspondent à des besoins spécifiques des économies en question (Holland, 2011).

A. L'impact de l'émigration dans les NEM

Ces flux migratoires ont également un impact sur les pays d'origine. En Roumanie, en Bulgarie et dans les pays baltes, une partie substantielle de la population active a émigré vers l'UE-15. Certaines estimations sont plus élevées que celle de la Commission (voir tableau 11.5) du fait de l'inclusion des travailleurs saisonniers. Ainsi pour la Pologne, d'autres estimations chiffrent l'émigration à 2 millions, soit 12 % de la population entre 2004 et 2007 (Bazin, 2007b). Pour les pays baltes, ce sont entre 300 000 et 330 000 personnes de 15 à 64 ans sur une population totale de 7 millions qui ont émigré à la date de 2007 (Plakans, 2011 : 444 & Eurostat, 2007). Cette émigration engendre une baisse à long terme du PIB de ces pays du fait de la perte de main-d'œuvre active et de la hausse du rapport de dépendance entre inactifs et actifs (Holland, 2011). Elle affaiblit également la base fiscale de l'État et réduit donc les transferts sociaux, bien que cette immigration contribue à faire baisser légèrement le chômage local.

Un autre problème lié à l'émigration est celui de la fuite de cerveaux ou de personnes très qualifiées qui affaiblit le capital humain de ces économies. Certaines études de la Commission montrent que les émigrants sont moins qualifiés que la population résidente des NEM (la qualification étant ici mesurée par le nombre d'années d'études supérieures) (Belorgey, 2012 : 3). Cela implique que la plus grande partie des personnes qualifiées restent dans leur pays d'origine. Cependant, ces études au niveau agrégé ne peuvent approcher des phénomènes qualitatifs importants. Ainsi, le niveau des universités des NEM est très variable et seules les meilleures universités locales atteignent le niveau moyen universitaire des pays de l'Europe du Nord-Ouest. Ce sont précisément les diplômés de ces meilleures universités qui ont le plus de chance de pouvoir obtenir des postes de recherche dans l'UE-15. Il faut également noter que l'émigration de personnes hautement qualifiées a débuté dès l'ouverture des NEM au début des années 1990, ces personnes ayant beaucoup plus facilement accès à des permis de travail et de séjour, y compris en dehors de l'UE (États-Unis, Canada notamment). On constate en tout cas une plus grande faiblesse de production scientifique au sein des NEM[21] par rapport à l'UE 15 et un écart qui s'est accru par rapport à la situation qui prévalait avant 1989 (Berend, 2009). Dans les services de santé, on a observé une émigration importante des médecins, dentistes et infirmiers pour la Pologne, l'Estonie, la Lituanie, la Roumanie et la Slovaquie (Belorgey, 2012 : 4).

Un dernier effet est d'ordre démographique. Le choc social de la transition, l'accroissement du temps de travail dans de nombreux NEM depuis 1989 et l'émigration d'une partie des jeunes travailleurs disposant de meilleurs taux de fertilité semblent renforcer la chute du taux de natalité en Europe orientale, accélérant ainsi le vieillissement de la population de cette région (Berend, 2009 : 225 & Portet, 2007 : 315).

Les travailleurs immigrés contribuent cependant à leur économie d'origine à travers les transferts financiers qu'ils y effectuent. Ainsi en 2008, la Pologne reçoit annuellement autour de 2 % de son PIB, la Bulgarie et la Roumanie entre 3 et 5 % (Belorgey, 2012 : 5 & Lepesant, 2011 : 117). Néanmoins, ces transferts ne compensent pas les effets négatifs engendrés à long terme par la perte de main-d'œuvre (Holland, 2011).

La crise de 2008 a fortement réduit cette immigration des NEM. On a assisté à un certain reflux des NEM dont la plus grande partie ne disposait que de contrats précaires dans les États membres de l'UE des 15. Dans certains pays, ce retour des travailleurs migrants s'est traduit par une hausse du chômage. Par exemple dans un État membre comme l'Estonie, 50 % des migrants partis depuis 2004 sont revenus en 2011 et, au sein de ce groupe, 50 % n'ont pas retrouvé d'emploi en Estonie (Tammaru, 2012).

21 Voir infra la section « la faible base technologique des NEM ».

B. L'impact de l'immigration en provenance des NEM dans l'UE 15

De nombreuses études considèrent que l'impact de l'immigration des NEM sur le taux de chômage n'est pas significatif pour la plupart des États membres sauf pour l'Irlande et le Royaume-Uni où l'on observe, à court terme, une hausse du chômage de respectivement 0,5 et 1 %, effet qui tend à disparaître à long terme. Jusqu'à la crise de 2008, les immigrés des NEM n'ont pas généré une demande très importante en termes de dépenses sociales de leurs pays hôtes de l'UE 15. La population étant essentiellement jeune et revenant dans son pays d'origine en l'absence d'un emploi, elle a en moyenne moins bénéficié de l'aide sociale que les populations résidentes (Holland, 2011). Cependant, les afflux d'immigrants dans certains quartiers de grandes villes pourvoyeuses d'emplois (Londres, Francfort, Rome, Milan, Madrid ou Paris) ont exercé une pression à la hausse sur les loyers bon marché et sur certaines infrastructures publiques (notamment les écoles et d'autres services publics de proximité). Cela a affecté le revenu des ménages pauvres de la population locale de ces grands centres urbains.

Les prévisions irréalistes des gouvernements des États membres et des institutions européennes, l'absence de préparation politique des populations de l'UE et le déni du phénomène migratoire ont engendré plusieurs conséquences auprès de la population de l'UE 15. Premièrement, il est difficile de penser que les populations de l'UE n'ont pas remarqué un décalage entre d'une part le discours dominant officiel des gouvernements et institutions européennes et d'autre part leurs propres expériences sur le terrain (marché de l'emploi local, marché immobilier des grands centres urbains). Le plombier polonais n'était pas un mythe mais une réalité tangible pour ceux qui travaillaient dans des secteurs spécifiques ouverts à la concurrence de ces nouveaux arrivants. Dans certains secteurs peu régulés comme la construction, l'horeca, les travailleurs agricoles saisonniers, cette concurrence a engendré des baisses de salaires substantielles. Dans un contexte macroéconomique caractérisé par un niveau de chômage encore élevé pour certains pays de l'UE-15, l'absence de volonté des gouvernements d'imposer à l'agenda la question de l'harmonisation fiscale et sociale[22] a pu renforcer la crainte de la concurrence d'immigrants des NEM travaillant de manière plus flexible et à moindre coût. Les gouvernements, qui ont sous-estimé les flux migratoires ou qui ont fait preuve de déni, n'ont rien entrepris pour pallier aux conséquences de ces flux pour les plus petits revenus des quartiers défavorisés des grandes métropoles de l'Europe de l'Ouest. Par manque de logements, de crèches ou de places dans les écoles, il a pu dans certains cas se créer une concurrence réelle entre les populations de diverses origines. Ce fut le cas au Royaume-Uni où de telles pressions sont observées dès le début 2006 (Watt, 2015). Cette situation a donné des arguments faciles à des partis xénophobes pour alimenter leurs discours nauséabonds et renforcer leurs actions anti-immigrés. Ainsi, en Italie, on assiste, depuis la fin des années 2000, à la constitution de milices chargées de surveiller des immigrés roumains. Un autre exemple est la création aux Pays-Bas par le PVV de Geert Wilders d'un site internet de dénonciations contre des Bulgares, Polonais et Roumains qui créeraient des nuisances ou seraient en concurrence avec un Néerlandais pour un logement et un travail[23] (Euractiv, 2013). On peut également citer la campagne du British National Party à Londres qui met en avant la criminalité des Polonais et Roumains (BNP, 2013) ou celle du Front National qui refuse « la libre circulation » et « l'ouverture des emplois aux Roumains, aux Bulgares » à partir de 2014, soit sept ans après l'accession de la Roumanie et de la Bulgarie (Front National, 2013). Même le maire de Rome Veltroni du parti démocrate (centre-gauche) déclare en 2007 : « qu'avant que la Roumanie ne rentre dans l'Union européenne, Rome était la capitale la plus sûre du monde » (traduit de Sigona, 2010 : 145). Ces discours xénophobes, qui poussent les travailleurs européens les uns contre les autres, sont professés par des dirigeants politiques cyniques qui savent qu'ils ne sont pas réellement applicables. Ils gagnent cependant du terrain en période de crise et contaminent parfois durablement les esprits.

22 Voir la section suivante sur la concurrence fiscale et sociale.

23 Le site en question interroge : « Vous causent-ils des problèmes ? Avez-vous perdu votre emploi au bénéfice d'un Polonais, d'un Bulgare, d'un Roumain ou d'un autre citoyen d'Europe centrale ou orientale ? Nous souhaitons recevoir vos commentaires » (Traduction de Euractiv, 2013).

11.6.3 *La concurrence fiscale et sociale*

Les gouvernements des NEM imitant en partie le modèle irlandais, les élargissements de 2004 et 2007 mènent au renforcement de la concurrence fiscale et sociale. Cette concurrence existe déjà depuis les années 1980 avec des États membres comme l'Irlande mais aussi par exemple la Belgique qui crée au début des années 1980 des « centres de coordination financières » dont l'objectif est d'attirer des centres financiers de multinationales en leur offrant un taux de taxation variable compris entre 0,01 et 2 % (Van Hees, 2007 : 48), ou encore le Royaume-Uni qui développe des liens étroits avec des paradis fiscaux *off-shore* sous sa juridiction (Shaxson, 2012). La concurrence fiscale s'accélère cependant avec ces 12 nouveaux membres qui adoptent des taux d'imposition des sociétés très faibles. Le rapport Monti de 2010 sur le marché unique met en évidence la concurrence fiscale entre États membres pour expliquer comment le taux d'imposition moyen de l'impôt sur les sociétés de l'UE-15 est passé de 50 % à 30 % entre 1980 et 2010, avec une accélération du phénomène depuis 2000[24].

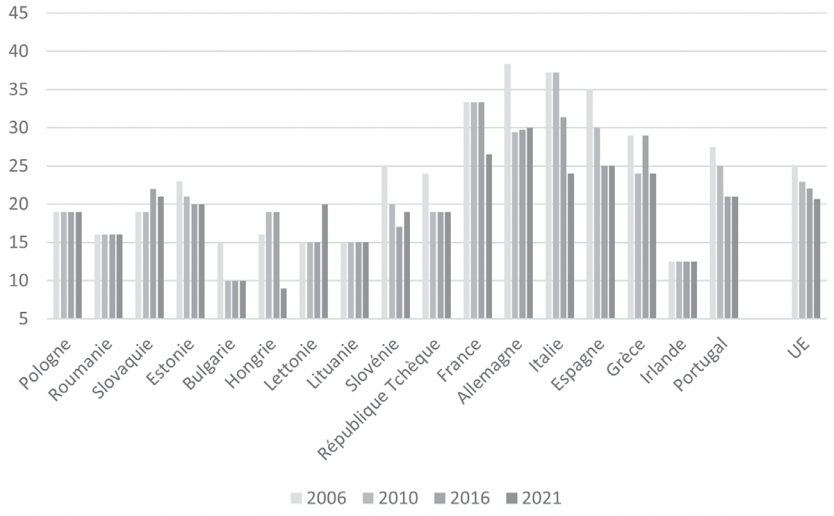


Figure 11.7 *Taux d'imposition des sociétés dans plusieurs États membres de l'UE 1980-2021 (en pourcentage)*

Source : Nicodème, 2006

La problématique de la concurrence sociale, ou de ce que certains nomment le « dumping social », est également parfaitement prévisible au moment de l'élargissement. Le différentiel des salaires est énorme allant de 1 à 8 entre la Bulgarie et l'Allemagne. Bien sûr du fait du retard technologique et de la plus faible capacité de gestion des NEM, la productivité du travail y est plus faible mais ce différentiel est bien plus faible que celui du salaire. La main-d'œuvre des NEM ne dispose pas du même niveau de protection sociale sur le plan du marché du travail. La flexibilité est très importante avec un nombre très élevé de CDD ou d'entreprises unipersonnelles où le travailleur paie ses propres charges sociales et où il s'engage dans des contrats de droit civil sans aucune protection sociale (Vaughan Whitehead, 2005 : 29). La durée hebdomadaire du travail y est beaucoup plus élevée que dans la grande majorité de l'UE-15. En 2005, un cinquième des salariés des NEM travaillent plus de 50 heures par semaine contre un dixième dans l'UE-15 et les heures supplémentaires sont souvent non payées (Vaughan Whitehead, 2006 : 29). Au sein de l'UE 15, seule la Grande-Bretagne est dans

24 Monti, M., « Une nouvelle stratégie pour le marché unique », Commission européenne, Bruxelles, 9 mai 2010, p. 80.

une situation comparable (Vaughan Whitehead, 2005 : 39). Ainsi en Pologne, en 2001, plus de 30 % de la population travaillent plus de 49 heures par semaine et 45 % travaillent plus de 45 heures (Portet, 2007 : 315). Le taux de syndicalisation est sensiblement plus faible avec 21,9 % en 2001 pour les 10 futurs NEM de 2004 contre 30,4 % pour l'UE 15 (Vaughan Whitehead, 2005 : 39). La chasse au syndicaliste est très active dans certains NEM comme la Pologne et explique en partie le faible taux d'affiliés dans ce pays où le taux de syndicalisation en 2007 tourne autour de 12 % (Portet, 2007 : 315).

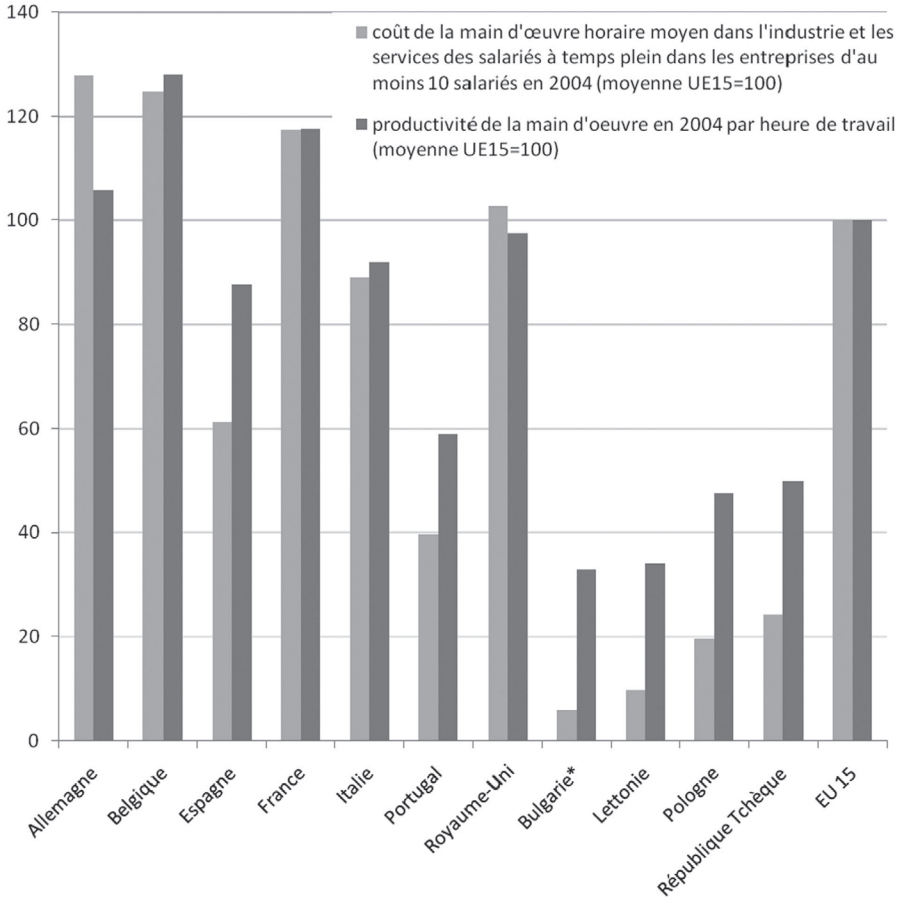


Figure 11.8 *Productivité et coût de la main-d'œuvre entre onze États membres lors de l'élargissement de 2004*

Source : Eurostat, 2007 & Defraigne, 2013

Le taux de chômage des NEM est deux fois plus élevé que celui de l'UE-15 et les allocations de chômage sont beaucoup plus faibles. De plus, les aides sociales sont beaucoup moins développées (Vaughan-Whitehead, 2005). La comparaison des dépenses sociales dans l'UE révèle le différentiel entre les NEM et les anciens États membres (voir figure 11.8). Ces éléments fragilisent considérablement et de manière durable la position de négociation des salariés.

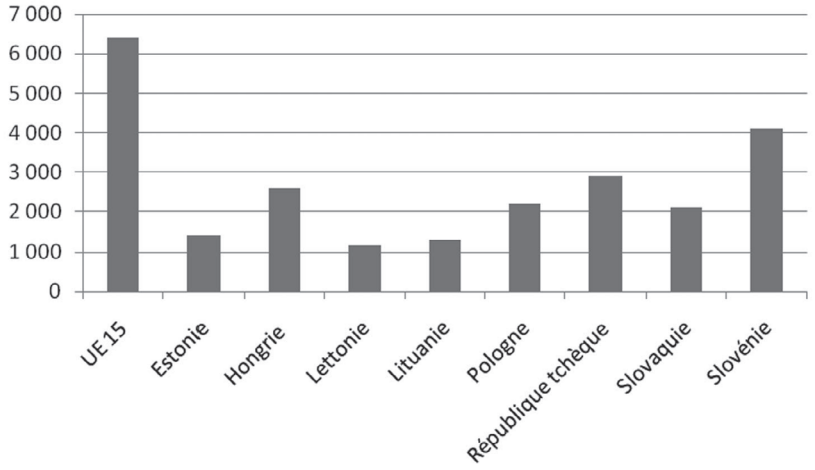


Figure 11.9 *Dépenses totales de protection sociale par habitant en 2003 (en standard de pouvoir d'achat) (en euros)*

Source : Eurostat, 2007

Dans le cadre institutionnel du marché unique qui permet la libre circulation des capitaux et du travail, il est clair que de telles différences permettent aux entreprises de jouer la concurrence entre les travailleurs et entre les États sur le plan social et fiscal. On assiste à des délocalisations en masse dans les secteurs manufacturiers et dans certains services. Des secteurs tels que l'industrie automobile (producteurs comme équipementiers), l'électronique-télécom (Nokia, Siemens), l'électroménager (Philips & Lehel Electrolux), l'électrique (Bosch-Siemens, Tungsram, General Electric, ABB), le textile (la suédoise Boras Wäfveri) et l'ameublement (IKEA) se réorganisent en fermant des centaines de sites de production dans l'UE-15 pour les transférer dans les NEM (Lepesant, 2011 ; Carroué, 2010 ; Dicken, 2010 & Whitehead Vaughan, 2005).

Cette crainte de la délocalisation permet à des entreprises de jouer au chantage des localisations et des fermetures. En 2005, la direction de Bosch France impose à ses salariés d'accroître leur temps de travail de plus de 10 % sans compensation de salaire sous la menace d'une délocalisation à l'Est (Whitehead Vaughan, 2005). Siemens impose cinq heures supplémentaires non payées par semaine à deux de ses usines sous la menace de sous-traitance en Hongrie (Berend, 2009 : 100). La direction de Fiat menace en 2010 de délocaliser en Pologne sa production de Panda si les travailleurs de sa grande usine de Pomigliano refusent un accord qui limite le droit de grève ; impose des sanctions en cas d'absentéisme trop important ; impose l'obligation de faire des heures supplémentaires et limite la durée des pauses (O'Higgins, 2011 : 342).

A. La directive Bolkestein : une libéralisation des services amendée *de jure* et la poursuite *de facto* du nivellement social vers le bas dans les services européens

Dans certains secteurs, les entreprises européennes ont pu jouer pleinement sur les arbitrages entre les différentes législations sociales des États membres pour faire baisser leur coût du travail et accroître la flexibilité. En 2003, la directive du commissaire libéral néerlandais Bolkestein vise à rendre effective la libre circulation des services prévue par le Marché Unique. Les services comptent déjà pour plus de 70 % du PIB de l'UE et il existe une quantité de barrières protectionnistes intracommunautaires. Comme l'élargissement, cette directive ne provoque pas immédiatement un vaste débat. Elle ne s'applique pas à tous les services ; en sont exclus les

services sociaux, l'éducation, les services à l'enfance et les services financiers (Commission européenne, 2004). C'est après 2004 qu'une série de partis et d'organisations syndicales semblent réaliser ses implications potentielles en termes de nivellement social par le bas. La directive Bolkestein prévoit initialement qu'on applique la législation du pays d'origine de l'entreprise qui procède à une exportation de services vers un autre État membre de l'UE. Cela signifie par exemple qu'une entreprise localisée en Pologne peut prester des services de construction en Allemagne en utilisant le salaire minimum polonais, la durée de temps de travail maximale de la législation polonaise, les règles des congés polonaises, et ce à condition d'opérer en Allemagne de manière ponctuelle, c'est-à-dire de ne pas y installer de structure fixe (donc pas d'IDE hormis un simple bureau de représentation) et de se limiter à une simple exportation de services.

Très rapidement, la crainte d'un « dumping social » mobilise un pan important de la population de plusieurs États membres, notamment en Irlande et en France où le débat est marqué par l'image du fameux « plombier polonais » reprise par Bolkestein lui-même. C'est dans ce contexte qu'ont lieu les référendums sur le « traité établissant une constitution pour l'Europe ». Les rejets du traité en France et en Irlande, notamment par les ouvriers français (79 % de non au référendum pour la catégorie de répondants dits « ouvriers ») (Ipsos, 2005) et par la majorité des électeurs du parti socialiste français, un parti pourtant très majoritairement pro-européen depuis l983, témoignent de l'opposition de gauche à une Europe vue comme trop libérale. Le parlement européen propose alors une série d'amendements en 2006 qui visent à forcer les prestataires d'exportation de services à s'aligner sur la législation du pays de destination.

Toutefois, dans certains secteurs, il est facile de contourner la loi. En effet, une firme d'un État membre qui preste un service dans un autre État membre peut utiliser la législation sociale du pays d'origine à condition que la prestation du service ne dépasse pas 30 jours dans le pays de destination[25]. Il est relativement aisé pour les firmes de changer des contrats ou de créer des sociétés fictives qui s'alternent pour contourner les règles relatives à l'application du droit social dans le pays de destination. Des indépendants peuvent créer une firme unipersonnelle et travailler à l'étranger avec les lois de leur pays d'origine. En l'absence d'une vérification plus rigoureuse de la part des autorités des États membres, le contournement des amendements de la directive Bolkestein reste impuni et décrédibilise l'UE en matière sociale (Pelkmans, 2008 : 202). Le manque de personnel en charge des inspections du travail dans plusieurs États membres comme l'Allemagne, la France, le Luxembourg ou la Belgique, qui ont pourtant des législations sociales plus rigoureuses que les îles britanniques ou les NEM, permet *de facto* l'utilisation de la législation du pays d'origine par des firmes prestataires de services originaires des NEM.

Dans les transports, la construction, la découpe de la viande ou d'autres secteurs peu qualifiés, les vides juridiques ou l'absence de contrôle ont permis à des firmes de prester des services en utilisant la législation sociale des NEM. La Cour européenne de Justice a renforcé cette possibilité en réaffirmant la force de la directive Bolkestein et des règles du marché unique en ce qui concerne la libéralisation des services au travers les deux arrêts – Laval et Viking – qu'elle a rendus en 2007.

Pour l'arrêt Viking, la CEJ a débouté les organisations syndicales *International Transport Workers' Federation* et *Finnish Seamen's Union* en confirmant le droit qu'avait une entreprise finlandaise de transport de passagers, Viking Lines, de remplacer le pavillon finlandais d'un de ses navires par un pavillon estonien. Viking Lines se voit ainsi reconnaître le droit de remplacer son personnel finlandais dont les contrats sont régis par une convention collective de droit finlandais par un équipage estonien soumis à la législation sociale estonienne (sans convention collective finlandaise) et les syndicats ne peuvent poursuivre une action collective qui empêcherait la firme de choisir librement le lieu de l'établissement de ses activités[26].

25 Voir le chapitre 7 sur la directive Bolkestein.

26 La CEJ considère que l'article 43 CE, qui stipule que les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre dans le territoire d'un autre État membre sont interdites, « doit être interprété en ce sens que, en principe, n'est pas soustraite au champ d'application de cet article une action collective engagée par un syndicat ou un groupement de syndicats à l'encontre d'une entreprise aux fins d'amener cette dernière à conclure une convention collective dont le contenu est de nature à la dissuader de faire usage de la liberté d'établissement » (Eur-Lex 2007).

Dans l'arrêt Laval, la CEJ affirme que les syndicats suédois ne peuvent empêcher par une action collective une firme de construction de faire appel à des travailleurs lettons sous convention lettonne pour travailler sur un chantier suédois, même si les syndicats ne s'opposent pas à l'utilisation de travailleurs lettons mais demandent qu'ils bénéficient de la même convention que les travailleurs suédois (plus avantageuse que la lettonne).

Dans ces arrêts rendus en 2007, la CEJ reconnaît le droit à l'action collective contre le dumping social, mais le limite de façon à ce qu'il soit « proportionnel », ce qui, selon la CEJ, ne peut aller jusqu'à nier les libertés de circulation de travailleurs et de capitaux (d'établissement) prévues dans les traités européens. Cette jurisprudence reconnaît en théorie l'action collective de syndicats, mais ne leur permet pas de contester efficacement la libéralisation des mouvements de capitaux et de travailleurs. Si une action collective réussissait à empêcher le contournement des conventions collectives et des législations sociales d'un État membre par celle d'un État membre disposant d'un droit social moins contraignant pour les entreprises, elle serait susceptible d'être attaquée par les tribunaux du fait de la jurisprudence de la CEJ.

Depuis 2004, changements de personnel et de contrat de travail se multiplient, en particulier dans le secteur des transports. Des compagnies comme Irish ferries ont recours à de la main-d'œuvre des pays baltes (comme Viking Lines).

Le Luxembourg, peu regardant en matière d'application des normes sociales dans le secteur du transport, est devenu un des États membres privilégiés par des sociétés (notamment bulgares et roumaines) qui s'y installent en utilisant de la main-d'œuvre aux conditions salariales et sociales les moins favorables aux employés. L'exemple de la société de transport Kralowetz illustre bien le phénomène et les 6 000 sociétés qui s'y sont installées en 2005 s'inscrivent dans cette logique (Vaughan-Whitehead, 2005 : 132-133).

En mars 2013, le gouvernement belge se plaint auprès des institutions européennes contre l'Allemagne en l'accusant de « dumping social » dans le secteur du découpage de la viande. Des firmes en Allemagne utilisent de la main-d'œuvre roumaine et bulgare travaillant 10 heures par jour avec des salaires horaires entre 3 et 4 euros (De Monty, 2013).

De facto, un nivellement vers le bas en matière de normes salariales et de conditions de travail se poursuit dans le cadre du Marché Unique européen. Le Marché Unique garantit les quatre libertés de circulation mais les gouvernements des États membres n'ont procédé à aucune harmonisation sociale et fiscale au niveau européen, ces compétences relevant presque entièrement et exclusivement du gouvernement de chaque État membre. La position des grandes entreprises et de l'association patronale européenne Eurobusiness a toujours été hostile aux projets d'harmonisation sociale et fiscale.

Certains économistes et politiciens libéraux sont ouvertement en faveur de la concurrence fiscale et sociale. Selon eux, elle permettrait non seulement de réduire les coûts du travail et d'accroître la compétitivité européenne, mais aussi de faire baisser le taux de chômage dans les NEM et contribuerait ainsi à une convergence progressive des salaires, alors que le « protectionnisme social » de certains anciens États membres maintiendrait une Europe à deux vitesses sur le plan des rémunérations des salariés.

En réalité, hormis l'extrême gauche qui conteste le système capitaliste, cette conception domine très largement le spectre des partis politiques présents en Europe. Les partis centristes ou de gauche, qui ne remettent pas en question l'économie de marché capitaliste et qui se réclament de courants dits « progressistes » sur le plan social, ne revendiquent pas ouvertement cette concurrence fiscale et sociale à la manière des courants néolibéraux. Cependant, ils la tolèrent et la jugent inévitable pour permettre aux firmes européennes de rester compétitives face à leurs concurrentes du reste du monde. Certes, on peut voir certains partis amender des directives comme celle du libéral Bolkestein, mais lorsque ces partis sont au pouvoir au niveau national, ils n'accroissent pas de manière significative les capacités de contrôle des États visant à faire respecter les lois sociales nationales et européennes.

La stratégie de Lisbonne et Europe 2020 affichent ouvertement comme objectif une plus grande flexibilité et n'imposent aucune harmonisation sociale et fiscale contraignante (Vaughan-Whitehead, 2005 : 22). Le

Premier ministre travailliste britannique Tony Blair et le président conservateur espagnol Aznar sont à l'origine du lancement de la stratégie de Lisbonne, soutenus par des commissaires comme Bolkestein et Liikanen (Dinan, 2005 : 389 & Vaughan Whitehead, 2003 : 521). La stratégie de Lisbonne est censée allier sécurité et flexibilité en se basant sur le modèle danois. Toutefois, celui-ci nécessite de très importants transferts fiscaux[27]. Or depuis l'Agenda 2000, le budget européen n'a pas augmenté. On ne constate pas d'accroissement significatif de la part de l'État dans le PIB des NEM. Il y a une progression de la productivité dans les États membres du sud et dans les NEM mais elle reste faible par rapport au niveau danois. Ces États membres de la périphérie ne possèdent donc pas les ressources budgétaires suffisantes nécessaires à développer le volet sécurité et formation à la danoise.

L'élargissement a généré une coexistence entre des économies nationales aux règles fiscales et sociales très hétérogènes au sein d'un marché unique. En ce sens, il a créé un phénomène analogue à ce qu'on a pu observer avec l'ALENA au cours des années 1990 avec une même crainte du « dumping social » de la part des salariés américains les moins qualifiés (Baker, 2006 : 132 & Ashbee, 2010 : 165).

On constate des phénomènes de concurrence entre travailleurs dans d'autres régions du monde qui ne possèdent pas de marché unique et d'institutions supranationales comparables à celles de l'UE. Ces phénomènes ne sont donc pas uniquement imputables à l'intégration européenne. On peut observer une inégalité croissante au Japon avec une précarisation des travailleurs moins qualifiés et des vagues de délocalisations vers l'Asie continentale, y compris vers des pays pour lesquels il n'existe pas d'accord de libre-échange comme la Chine (Defraigne, 2008). Même sans l'élargissement et en dehors de l'Union européenne et des PECO, il ne fait aucun doute que certaines firmes multinationales européennes puissent avoir accès à une main-d'œuvre bon marché et flexible dans les régions à la périphérie de l'Europe comme la Turquie, la Tunisie ou le Maroc (Dicken, 2010 & Khader, 2009). Des firmes européennes y ont déjà délocalisé des activités dans le secteur du textile et des *call-centers*. Toutefois, les élargissements de 2004 et 2007 fournissent aux multinationales européennes la certitude et la familiarité du cadre juridique de l'acquis communautaire et du marché unique qui réduisent considérablement les coûts de transaction. La proximité géographique et l'interconnexion des infrastructures de transport donnent un avantage de localisation aux PECO. Cela amplifie le phénomène de régionalisation du processus de production, notamment pour les PME de pays frontaliers (Allemagne, Autriche, Suède, Finlande, Italie du Nord). Ceux-ci peuvent en effet mieux gérer les aspects logistiques de NEM voisins que ceux d'entreprises plus lointaines situées en périphérie méditerranéenne et dans d'autres économies émergentes.

Si l'on adopte une perspective dynamique, il est fondamental d'observer la vitesse de convergence des NEM vers les États membres de l'UE 15 estimée en termes de productivité et de salaire pour voir combien de temps se poursuivront ces disparités génératrices de tensions intracommunautaires et de concurrence sociale. Comme le souligne Vaughan-Whitehead, un État membre périphérique comme le Portugal a effectivement convergé en termes de salaire et de productivité avec les États membres plus avancés depuis son accession en 1986, mais cette convergence est très lente et peut stagner sans permettre un rattrapage. Cela provient de facteurs déjà mentionnés dans le chapitre 1 tels que l'existence d'économies d'échelle et de districts marshalliens ou l'absence d'une mobilité parfaite des facteurs de production.

11.7 L'ADHÉSION DE LA CROATIE EN 2013

La Croatie a obtenu en 2011 la possibilité d'adhérer à l'UE en juillet 2013. C'est une petite économie dont le PIB est 42 fois plus petit que celui de la France et qui représente 0,37 % du PIB de l'UE 27 en 2010 (Eurostat Yearbook, 2012 : 39). Sa population est de 4,4 millions en 2011, soit 0,88 % de la population de l'UE 27. L'impact de son adhésion sera négligeable du point de vue de l'UE et des budgets des politiques européennes. Parmi

27 Voir la section sur la Stratégie de Lisbonne dans le chapitre sur la politique industrielle.

les ex-républiques de Yougoslavie, la Croatie est la plus développée après la Slovénie. Pour la période de 2000 à 2010, le niveau de PIB par habitant et sa croissance sont assez similaires aux chiffres de la Pologne (61 % de la moyenne de l'UE 27).

Elle possède des frontières directes avec la Slovénie et la Hongrie ; par la route sa frontière est à 25 km de l'Italie et à moins de 50 km de l'Autriche. L'économie croate est très ouverte au commerce et aux IDE, principalement vers l'UE qui constitue son principal débouché et sa première source d'importations (environ 60 % du commerce contre moins de 10 % pour les deux partenaires suivants la Russie et la Bosnie). La Croatie bénéficiait déjà de programmes d'aide à l'adhésion et d'un accord préférentiel au marché de l'UE. C'est donc un élargissement qui ne devrait pas créer de bouleversement, la longueur du processus s'expliquant notamment par des facteurs politiques liés à la guerre de Yougoslavie.

11.8 EXISTE-T-IL UNE CONVERGENCE ENTRE LE CENTRE ET LA PÉRIPHÉRIE DE L'UE ?

11.8.1 *Une convergence lente et incertaine*

Plusieurs études réalisées par la Commission ont révélé des expériences très variables selon les différents États membres des régions de l'UE. On observe une convergence plus ou moins rapide au niveau des États.

L'État membre, qui a plus que convergé puisqu'il a largement dépassé la moyenne européenne en termes de PIB par habitant et de productivité, est l'Irlande. Cependant, la première partie de ce chapitre a mis en évidence l'unicité du succès irlandais et le fait que sa croissance et sa productivité étaient gonflées par les stratégies fiscales de *transfer pricing* des multinationales américaines. Le modèle du *celtic tiger* irlandais a révélé des fragilités qui poussent à réviser à la baisse une partie des gains enregistrés ces deux dernières décennies. Néanmoins, ce pays a connu un rattrapage indéniable même s'il reste dépendant des multinationales américaines.

Les États membres de la Méditerranée ont convergé de manière beaucoup plus lente. L'Italie a connu une phase de rattrapage très importante entre les années 1960 et les années 1990. Toutefois, les limites de la croissance italienne, qui est restée très extensive, commencent à apparaître à partir des années 1990. À partir de 1991, l'économie italienne diverge en termes de croissance et de productivité. Les performances économiques de l'Italie ont été parmi les plus médiocres de l'UE au cours des années 2000 avec une stagnation jusqu'à la crise de 2008 et une chute brutale en 2009. Entre 2000 et 2013, la croissance de l'économie italienne est quasi nulle. Une série de facteurs contribuent à expliquer cette divergence.

Le premier est lié à la fragilité des biens publics et de l'État. L'Italie connaît des problèmes récurrents d'infrastructures (transports, énergie) qui créent des goulots d'étranglement et renforcent le caractère périphérique du sud, mais aussi de certaines régions centrales du pays. Les institutions politiques sont instables, corrompues et paralysent la plupart des réformes.

Cette paralysie est renforcée par le niveau de corruption et l'importance des réseaux mafieux au sein de l'appareil d'État jusqu'à son sommet (Andreotti, Berlusconi) qui éliminent les cadres de l'État tentant de s'attaquer à cette corruption[28]. Dès la fin de la Deuxième Guerre mondiale, la mafia est tolérée par l'État et de nombreux dirigeants économiques. Cette tolérance s'inscrit d'abord dans le contexte de la lutte contre le communisme pendant la guerre froide, mais se maintient après 1989 et continue d'affaiblir économiquement la péninsule italienne et de corrompre une partie de sa classe politique (Matard-Bonucci, 2009). Les rentrées

28 On pense notamment au général Della Chiesa, aux juges Borsellino et Falcone, au député communiste et magistrat Cesare Terranova ou encore au député communiste Pio de la Torre (Stille, 2006 ; Lupo, 1999 & Matard-Bonucci, 2009).

financières des activités criminelles des mafias sont estimées en 2007 à plus de 11 % du PIB italien (Matard-Bonucci, 2009 : 181).

La politique industrielle reste défensive, les politiques de recherche et d'éducation sont insuffisantes pour s'adapter aux systèmes de production postfordiste et winteliste. Le retard technologique des grandes firmes italiennes devient plus visible avec l'avènement du marché unique. L'État continue à intervenir dans les services financiers, les *utilities* et les médias pour protéger les champions nationaux de la concurrence étrangère, notamment intracommunautaire[29]. Ces grands groupes italiens protégés par l'État peuvent avoir une position dominante leur permettant de prélever des rentes sur l'économie italienne et rendant l'ensemble du tissu industriel moins compétitif (Monperrus-Veroni, 2006 : 251). Le niveau de collusion entre certains groupes (Fininvest qui comprend la distribution, les médias et les services financiers, Mediobanca dans les services financiers) et l'appareil d'État se renforce avec le gouvernement Berlusconi (Balcet, 1995 : 69).

Le modèle dit de la « Troisième Italie » montre également ses limites. Cette troisième Italie, située entre les Alpes et les plaines du Pô et de l'Adige, est une vaste région économique composée de petits districts marshalliens abritant des dizaines de milliers de PME spécialisées dans le textile[30], la céramique, les produits alimentaires régionaux, le cuir et les chaussures, les meubles et la mécanique (Lecco) (Drubigny-Balcet, 1996 : 91 & Saraceni, 2006 : 275). Mais les PME de la troisième Italie opèrent dans des secteurs où les barrières à l'entrée sont peu élevées, notamment du fait de leur faible contenu technologique et de leur faible intensité en capital (Balcet, 1996). Ces PME perdent progressivement leur avantage comparatif et connaissent des gains de productivité limités de par leur faible contenu technologique. Une partie d'entre elles commencent à délocaliser certaines de leurs activités d'assemblage et de confec tion vers les PECO ou d'autres pays émergents. Ainsi en 2006, 14 000 entreprises italiennes se sont établies en Roumanie, notamment la région de Timisoara qui se situe à 800 km de Trieste par la route (Drubigny-Saraceni, 2006). D'autres connaissent des difficultés croissantes face à la concurrence de pays émergents. La faible productivité et la précarisation de l'emploi dans les micro-entreprises et les services marchands entraînent une baisse des salaires réels (Monperrus-Veroni, 2006). L'État est peu efficace sur le plan de la taxation (surtout sur la taxation du capital et des revenus de l'économie souterraine), mais engage des dépenses sociales importantes (vestige de compromis politiques historiques des années 1970 qui provient à la fois de la force et du caractère réformiste des organisations de gauche PCI et CGIL). La dette publique italienne et ses charges d'intérêt profitent au secteur bancaire européen (et surtout italien), mais pèsent sur les capacités d'investissement de l'État et sur la consommation.

Finalement, l'économie italienne continue de subir sa fragilité historique en termes de grandes firmes de haute technologie capables de rivaliser avec les grandes multinationales des États-Unis, de l'Europe du Nord ou de l'Asie orientale. Les régions les plus sous-développées du sud n'ont jamais pu converger vers la moyenne de l'UE. La plupart des régions italiennes sont même dans la liste des plus forts déclins régionaux entre 1999 et 2004 (Eurostat, 2005).

L'Espagne a convergé lentement, mais c'est surtout le fait de ses régions les plus proches du centre économique de l'UE comme la Catalogne et le Pays basque qui bénéficient d'un tissu industriel depuis plusieurs siècles. Malgré des transferts financiers substantiels octroyés dans le cadre de la politique régionale entre 1986 et 2004, les régions plus périphériques comme l'Andalousie et l'Estrémadure n'ont pas connu de forte convergence jusqu'aux années 2000. Depuis son entrée dans la zone euro, l'Espagne a connu une période de croissance exceptionnelle qui a tiré l'ensemble de ces régions (à l'exception de Castille-La Mancha, Comunitat Valenciana, la Rioja et les Baléares) (Eurostat, 2013). Cependant, cette forte croissance des années 2000 s'est construite en partie sur une bulle immobilière sans précédent engendrée par la baisse des taux d'intérêt lors de l'accession de l'Espagne à la zone euro[31]. L'Espagne subit des relocalisations vers les PECO au cours des

29 Voir les chapitres sur la politique industrielle et sur le Marché Unique.
30 Le célèbre district de Prato.
31 Voir le chapitre 5.

années 2000, notamment dans le secteur automobile, ce qui fragilise la structure de sa balance commerciale jusqu'en 2008. La crise provoque une chute importante du PIB entre 2008 et 2013, mais l'économie espagnole reste à un niveau de développement plus avancé qu'en 2000. La Grèce a également connu une croissance exceptionnellement élevée depuis son accession à la zone euro et Attiki (l'Attique), la région d'Athènes (qui contient près de 40 % de la population) a réalisé une des meilleures performances de rattrapage entre 2000 et 2009 (Eurostat Regional Yearbook, 2012 : 24). À l'instar de l'Espagne, la croissance grecque provient en grande partie des distorsions macroéconomiques générées par l'accession à la zone euro (bulle immobilière, gonflement des dépenses publiques)[32]. Le Portugal converge beaucoup moins vite que les autres États membres de la Méditerranée du fait de sa position périphérique, de forts phénomènes de rente qui y subsistent et de son faible développement technologique.

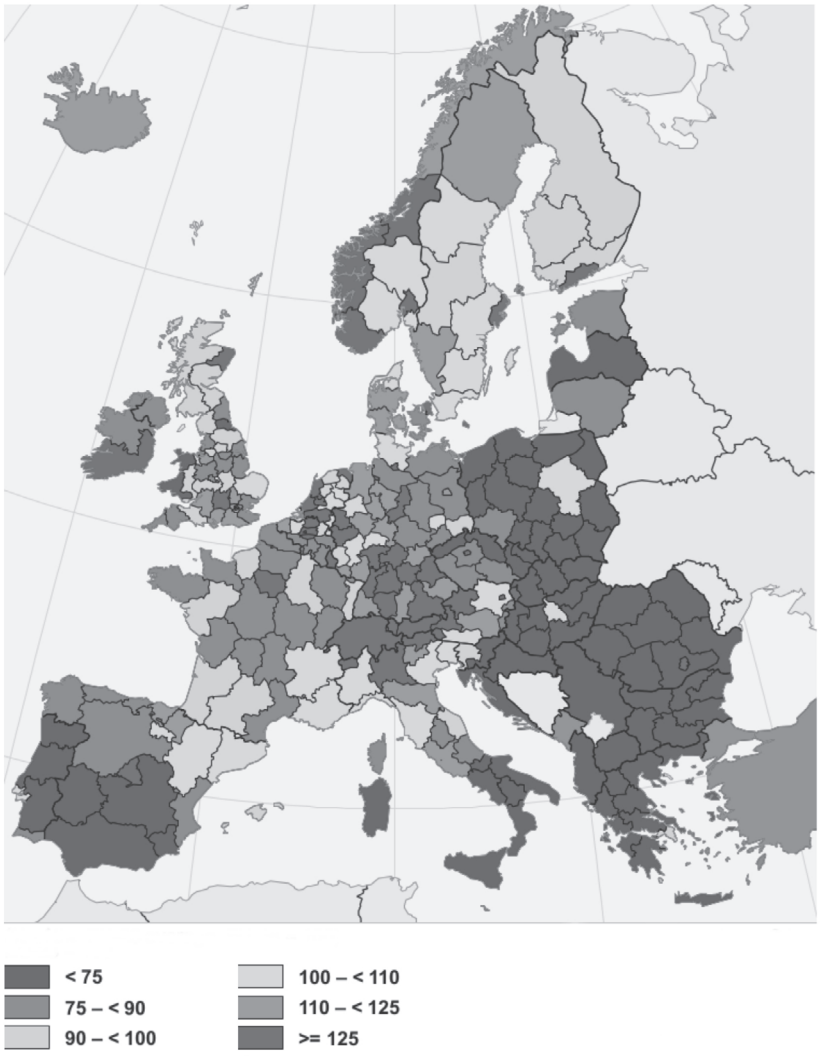
On constate généralement une convergence entre les États membres au cours des années 2000-2009, mais une forte disparité subsiste entre les régions. Les chiffres d'Eurostat mettent en évidence une croissance hypertrophiée des capitales et de certaines régions centrales au détriment de régions périphériques. Ainsi au niveau régional, il n'existe pas de convergence. La hausse fulgurante de la région de Londres Ouest est compensée par le déclin de la région occidentale du Pays de Galles qui tombe au-dessous des 75 % de la moyenne du PIB par habitant de l'UE-27 en parité de pouvoir d'achat – ce qui est vrai également pour les Pouilles italiennes (Eurostat Regional Yearbook, 2012 : 25).

Cette tendance est également observable au sein des PECO où certaines régions frontalières plus proches du centre attirent des IDE et accueillent des districts marshalliens. C'est le cas par exemple de Timisoara en Roumanie avec des districts créés notamment par les investisseurs italiens. Mais ce sont surtout les capitales qui ont tendance à concentrer les richesses et la croissance. Elles concentrent les activités de services (finances, *utilities*, consultance), les centres de commandement économique et accueillent de nombreux districts marshalliens (Lepesant, 2010 : 264). Les disparités entre régions au sein de chaque État membre ont tendance à se renforcer.

S'il y a bien convergence entre les différents États membres, certains d'entre eux connaissent des ralentissements. On assiste à plusieurs phénomènes de croissance en « stop-and-go » (forte accélération de croissance suivie d'un ralentissement brutal qui provient de leur statut périphérique). Il semble que l'ouverture de ces pays périphériques aux IDE et au commerce de l'UE génère une forte période de croissance extensive basée sur la réduction des activités agricoles et sur le transfert d'une main-d'œuvre rurale employée de manière peu productive vers des zones urbaines où les IDE génèrent des gains de productivité liés à l'adoption de technologies plus avancées. Comme d'autres économies émergentes, l'Espagne, la Hongrie ou l'Irlande ont connu de tels phénomènes. Le problème mis en évidence est la limite d'un tel mode de croissance à long terme. Une fois engendrés, les gains de productivité liés à l'adoption de meilleures technologies et de meilleures infrastructures par rapport à celles qui prévalaient avant l'ouverture, il faut alors trouver le moyen de passer à une croissance plus intensive en technologie qui soit basée sur une amélioration du capital humain.

Rester cantonné dans des activités d'assemblage industriel et de services peu qualifiés (tourisme, construction, *call-centres*) peut engendrer à long terme une croissance du PIB plus lente ou plus instable que celle de pays disposant de capacités d'innovation technologique avancées et de firmes multinationales capables de gérer des réseaux internationaux de production de type winteliste. De plus, ce type d'économies peut plus facilement perdre ses avantages comparatifs au profit d'autres pays moins avancés aux salaires moins élevés. L'Italie, l'Espagne et l'Irlande ont subi cette expérience et connu des périodes de ralentissement, de chômage important ou des réorientations vers des modèles de croissance peu soutenables (libéralisation financière pour l'Irlande, bulle immobilière pour l'Irlande et l'Espagne, croissance tirée par des dépenses publiques creusant la dette publique pour l'Italie et la Grèce).

32 *Idem*.



Carte 11.3 *Pourcentage par région de la moyenne de l'UE en termes de PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat en 2016*

Source : Eurostat, 2017

Une convergence réelle doit passer par l'acquisition d'une base technologique nationale qui permet de continuer à accroître la productivité, de diversifier ses secteurs d'activité et d'accueillir des districts marshalliens qui attirent des investissements productifs à l'instar des régions les plus avancées d'Europe (Londres, Île-de-France, Stockholm-Uppsala, Helsinki, Bavière). Une analyse des indicateurs relatifs au développement technologique et au capital humain montre encore l'écart très important qui subsiste entre les États membres périphériques (PECO, Méditerranée, Irlande) et les économies du nord-ouest de l'Europe.

La figure 11.10 ci-dessous indique les revenus de la propriété intellectuelle par pays et les royalties par habitant obtenus par l'utilisation de brevets. Ces chiffres reflètent en partie la capacité de l'économie nationale à créer des innovations susceptibles d'avoir des applications commerciales. L'écart entre les États membres de la périphérie et ceux du centre est très important. Seules la Hongrie, la Slovénie et l'Estonie obtiennent des chiffres comparables à ceux des États membres les plus avancés. Pour l'Estonie et la Hongrie, on connaît l'importance des IDE dans l'investissement national mais reste à déterminer la part de ce rattrapage imputable à des firmes multinationales qui pourraient rapidement relocaliser leur technologie ailleurs. En effet la figure 11.11 montre qu'une grande partie, parfois la majorité, des brevets enregistrés auprès de l'Office européen des Brevets (European Patent Office ou EPO) par les NEM sont d'origine étrangère.

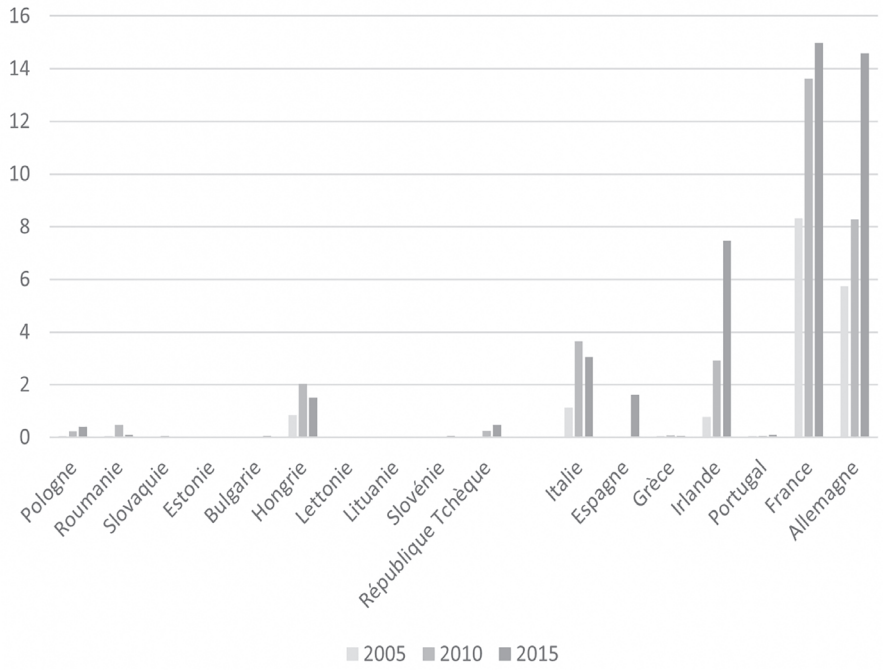


Figure 11.10 *Revenus de la propriété intellectuelle en milliards de dollars courants*

Source : World Bank open data 2021

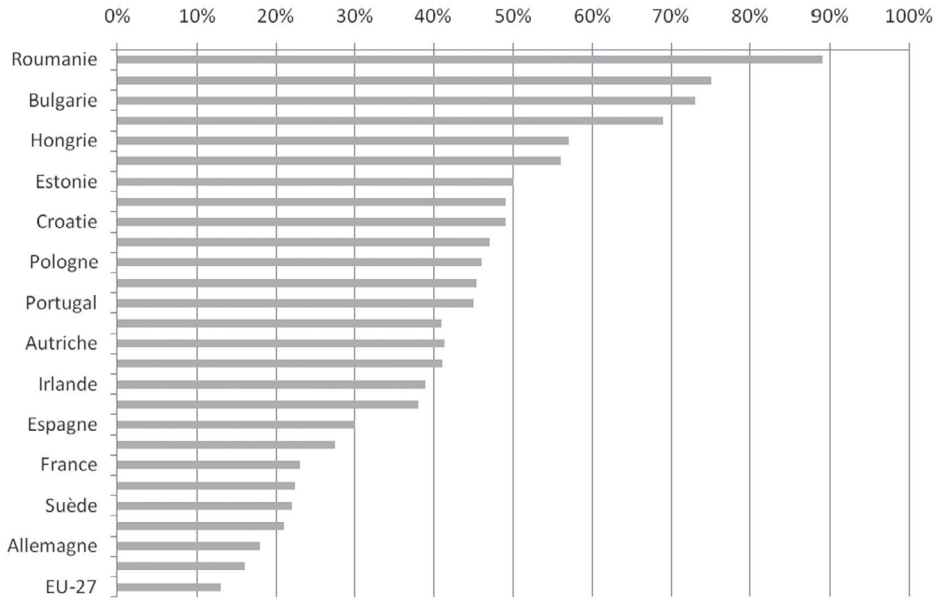


Figure 11.11 *Pourcentage de brevets sous propriété étrangère parmi les brevets déposés auprès de l'EPO par un État membre entre 2000 et 2009*

Source : Eurostat, 2012

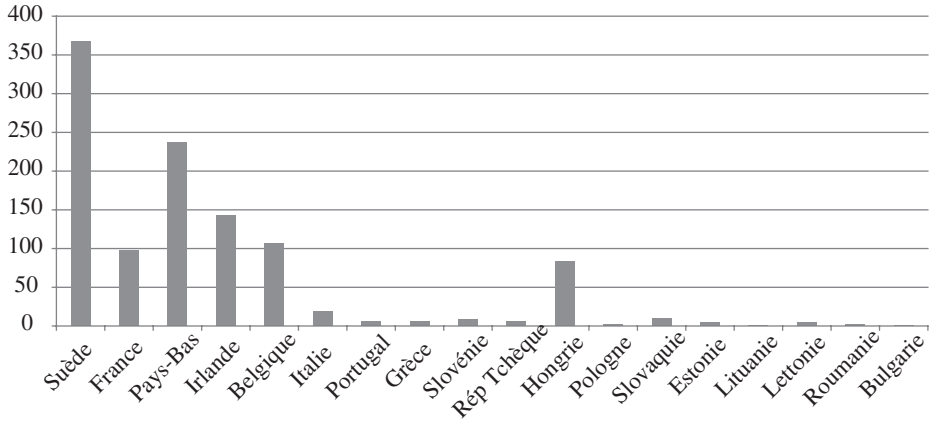


Figure 11.12 *Chercheurs par millions d'habitants en 2008*

Source : UN Human Development report, 2008

11.8.2 *La crise de 2008 : vers le renforcement d'une Union européenne à deux vitesses ?*

En l'absence d'une telle convergence sur le plan technologique et du capital humain, la concurrence sociale et fiscale entre pays de l'UE devrait se poursuivre. Dans ce contexte de convergence inachevée, on peut craindre une stagnation des écarts entre les États membres et la persistance d'une Europe très hétérogène. De plus, la convergence entre États membres n'est pas indicative d'une réduction des inégalités sociales au sein des États membres. Les travailleurs les moins qualifiés étant les plus soumis à la concurrence, ce sont eux qui devraient voir leur niveau de salaire baisser. La concurrence fiscale crée une fiscalité de moins en moins progressive. Les ménages les plus riches dont les revenus proviennent davantage du capital, sont plus mobiles et disposent de l'expertise fiscale pour contourner efficacement la taxation. Depuis trois décennies, les États ont tendance à transférer la pression fiscale des revenus du capital et des bénéfices des entreprises vers la consommation (TVA, accises). Malgré une possible convergence économique entre États membres, des baisses de salaires des travailleurs moins qualifiés et des baisses de transferts de l'État génèrent un accroissement des inégalités à l'intérieur des États.

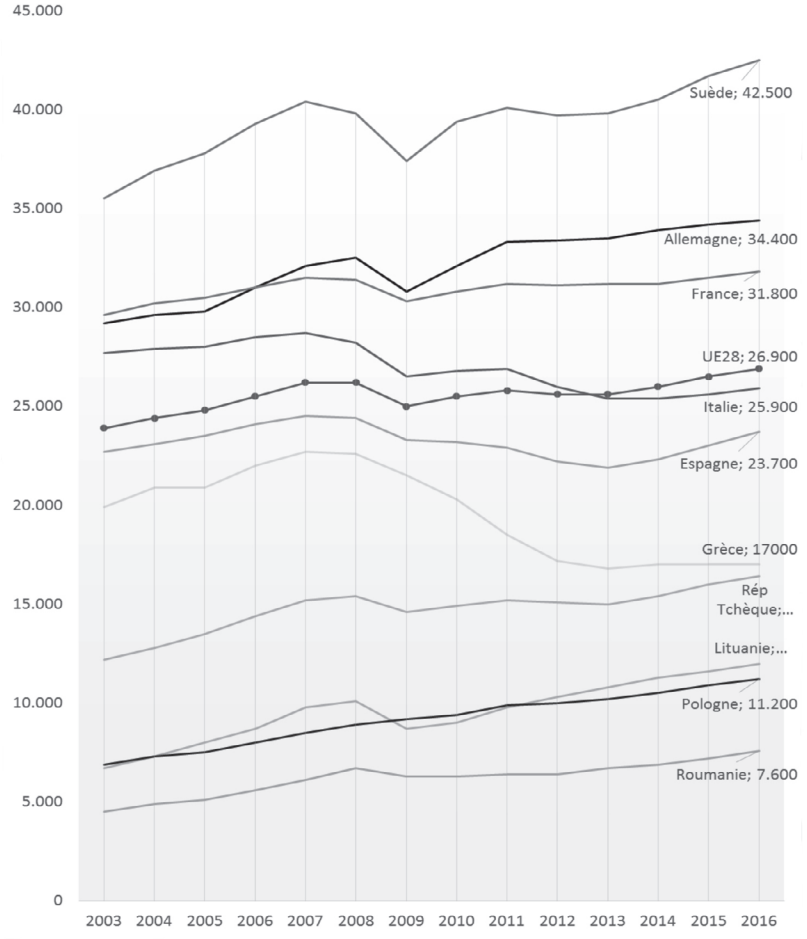


Figure 11.13 *PIB par habitant en euros courants*

Source : Eurostat, 2017

Ces évolutions ne sont évidemment pas imputables au seul processus d'intégration européen. On les retrouve aux États-Unis ou au Japon qui connaissent des évolutions similaires en termes de disparités régionales, d'inégalités de revenus ou de régressivité fiscale. Elles proviennent essentiellement de la mobilité internationale du capital qui peut plus facilement mettre en concurrence des travailleurs dont le niveau de qualification n'est pas très élevé et contourner les législations fiscales à travers le jeu du *transfer pricing*. Ces évolutions se poursuivent depuis trois décennies au sein des pays les plus développés sur le plan économique.

La crise économique risque de renforcer ces évolutions, car la plupart des pays de la périphérie de l'UE[33] sont en général plus touchés par la crise que ceux du nord-ouest. Les programmes d'austérité, qui y sont engagés depuis 2009, s'accompagnent d'une baisse des transferts de l'État. Leurs marchés du travail deviennent plus flexibles du fait de réformes structurelles. Les baisses de salaires dans la fonction publique et les niveaux élevés de chômage font baisser l'ensemble des salaires. On assiste depuis 2010 à des mouvements importants de population de l'Espagne vers la France et l'Europe du Nord, notamment dans la construction mais aussi dans les services qualifiés. La crise renforce politiquement les partis d'extrême droite et les discours en faveur du renforcement du contrôle migratoire. La crise accroît donc considérablement les tensions croissantes qui s'exercent sur le fonctionnement de l'espace Schengen. Ainsi la Bulgarie et la Roumanie se sont vu refuser l'accès à la zone Schengen en automne 2012 à l'instigation de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Belgique (Fontanella-Khan, 2012).

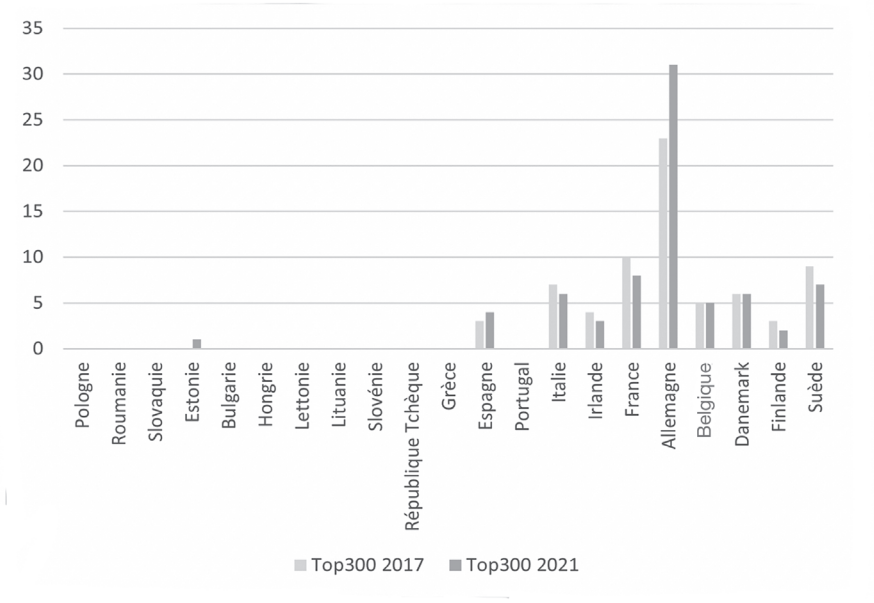


Figure 11.14 *Universités de certains États membres dans le top 100, 300 et 1000 du Times Higher Education*

Source : Times Higher Education, 2021

Depuis 2009, les politiques d'austérité se traduisent notamment par des coupures dans l'enseignement supérieur. Entre 2009 et 2012, l'État irlandais a imposé le non-renouvellement des professeurs d'université qui partent à la retraite. Le gouvernement espagnol a fait baisser le salaire des professeurs d'université et des chercheurs de 12 % et la Roumanie de 25 %. La population étudiante roumaine a chuté de 907 353 en 2007-2008 à 775 319 en 2009-2010 (ministère des Affaires étrangères, 2011). Ce type de politiques ne peut mener qu'à une fuite des cerveaux et, à terme, à un affaiblissement de la formation scientifique et technologique dans ces pays (Times Higher Education, 2021).

33 La Pologne affiche de meilleurs taux de croissance que la moyenne de l'UE 27 depuis la crise de 2008.

De nombreux indicateurs témoignent des évolutions économiques divergentes entre les États membres. Généralement, les économies des États membres les plus périphériques du centre économique de l'UE se caractérisent par un décrochage technologique et scientifique par rapport à la moyenne de l'UE. La péninsule ibérique, la Roumanie, l'Irlande. La progression relative de la Grèce, de la Hongrie ou de Lituanie s'explique par la forte chute de leur PIB car leurs dépenses de R&D diminuent de manière absolue.

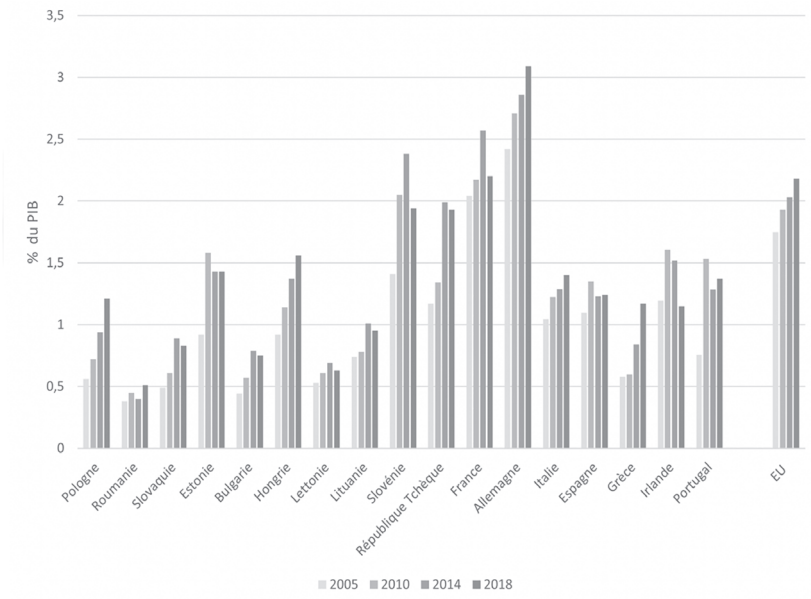


Figure 11.15 *Dépenses de R&D en % du PIB dans des États membres*

Source : World Bank, 2021

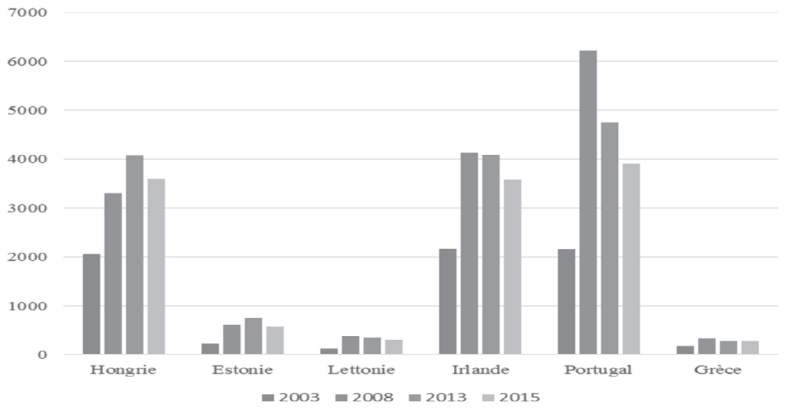


Figure 11.16 *Dépenses de R&D en euros pour 6 Etats membres périphériques*

Source : World Bank, 2017 & BCE, 2017

Les pays périphériques se traduisent par une précarisation des emplois et un net ralentissement depuis 2010 de la croissance du coût médian du travail horaire. Sur le plan fiscal, on y constate également une baisse de l'impôt des sociétés, des charges sociales et une hausse des taxes sur la consommation (TVA). Sur le plan de la couverture sociale, on observe une baisse des dépenses sociales en % du PIB. La plupart des nouveaux États membres d'Europe de l'Est, l'Espagne, le Portugal, la Grèce et l'Irlande partagent ces caractéristiques à des degrés divers.

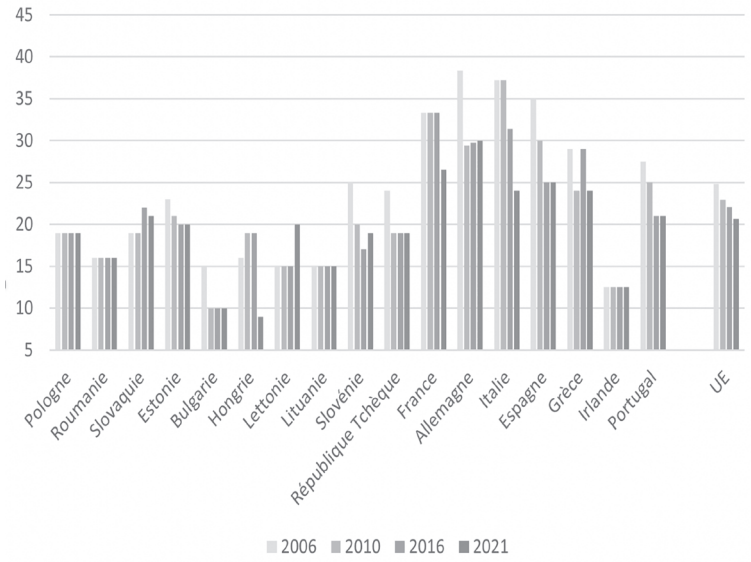


Figure 11.17 *Taux d'imposition des sociétés en %*

Source : KPMG, 2021

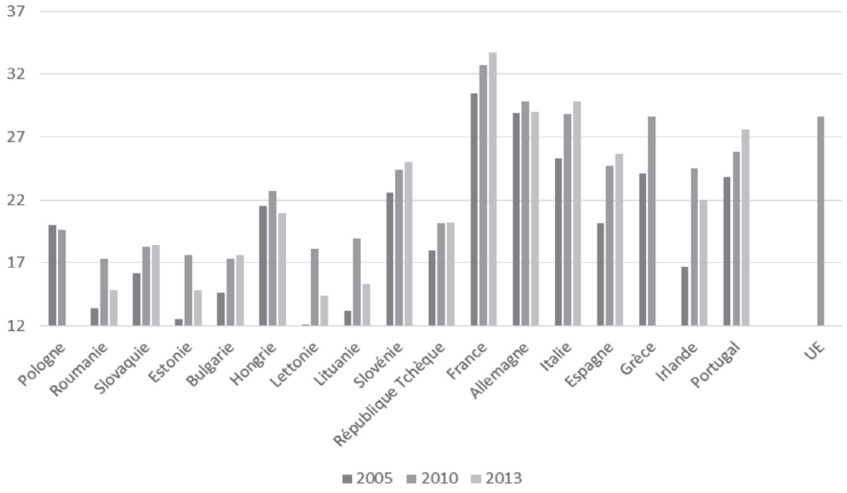


Figure 11.18 *Dépenses de protection sociale en % du PIB*

Source : Eurostat, 2017

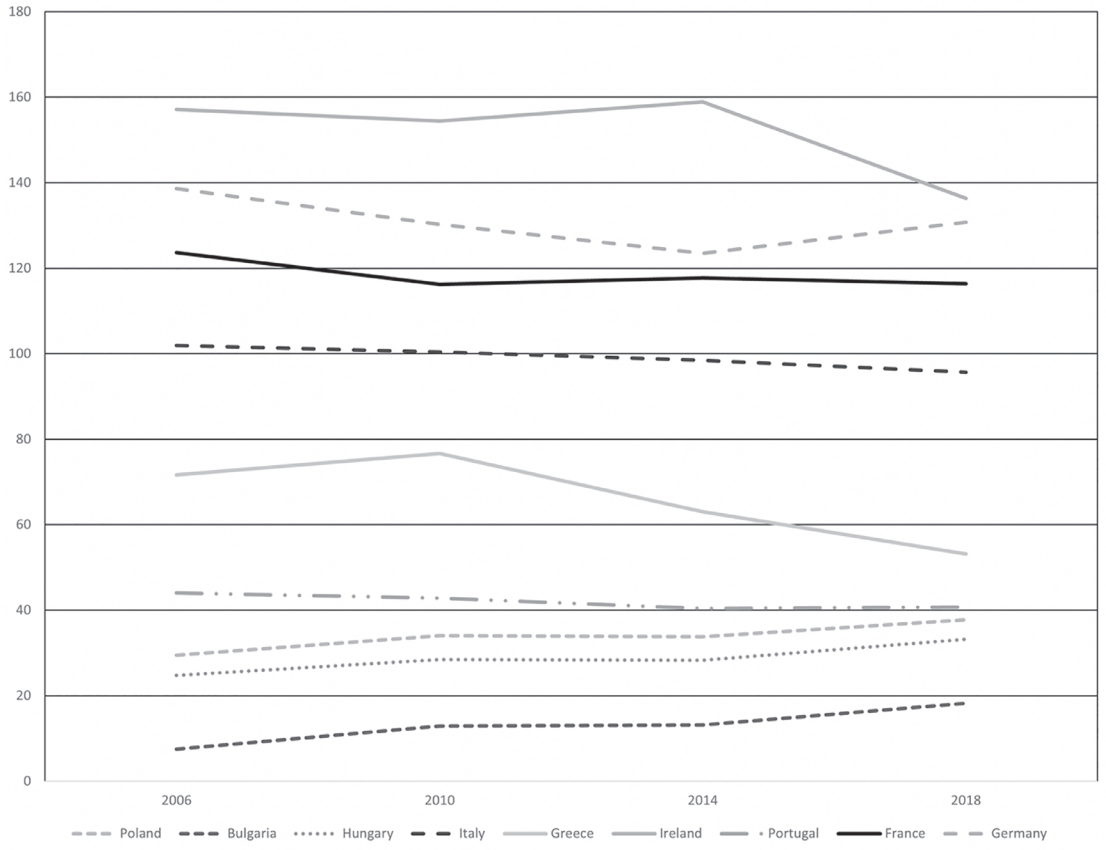


Figure 11.19 *Coût de la main-d'œuvre horaire moyen dans l'industrie et les services (salariés à temps plein dans les entreprises d'au moins 10 salariés) en % de la moyenne de l'UE27*

Source : OCDE, 2017

Certains États membres arrivent à monter en gamme sur le plan technologique. La progression de la République tchèque et de la Slovénie depuis 2004 est remarquable en termes de pourcentage du PIB consacré en R&D. L'Estonie se distingue également des autres États baltes. Certains rapports soulignent l'importance du développement des régions frontalières des nouveaux États membres qui jouxtent des États membres fort développés sur les plans technologique et industriel (Bourdin, 2013). Cela s'explique par l'approfondissement de la régionalisation du processus de production des firmes de l'Europe occidentale vers des pays voisins à plus bas salaires. Une partie de cette croissance et de cette montée technologique est engendrée par les IDE de firmes occidentales, ce qui renforce la dépendance de ces économies vis-à-vis de ces firmes.

Entre 2010 et 2014, on peut observer dans plusieurs pays périphériques (Hongrie, Bulgarie, Lituanie, Portugal, Slovaquie, Slovénie, Grèce, Espagne et Irlande) une légère progression de la part de la population active travaillant dans l'agriculture, alors que cette part continue de baisser au sein de l'UE. Cela peut s'expliquer par les effets de la crise de 2008 sur le marché de l'emploi, forçant des citadins à reprendre des activités rurales. Toutefois, depuis 2015, la tendance à la baisse de long terme se poursuit. En 2019, seules la Roumanie et la Grèce ont une part de l'emploi agricole dans l'emploi total qui dépasse 10 %, alors que la moyenne de l'UE est de 4,37 %.

La faiblesse des investissements et des perspectives d'emploi continue d'alimenter une émigration dans la plupart des pays périphériques (voir figure 11.22). Cela se traduit dans certains États membres par le renforcement de la désertification rurale et par l'accroissement du rapport de dépendance (inactif/actif), ce qui pèse sur les perspectives de croissance de long terme de ces pays.

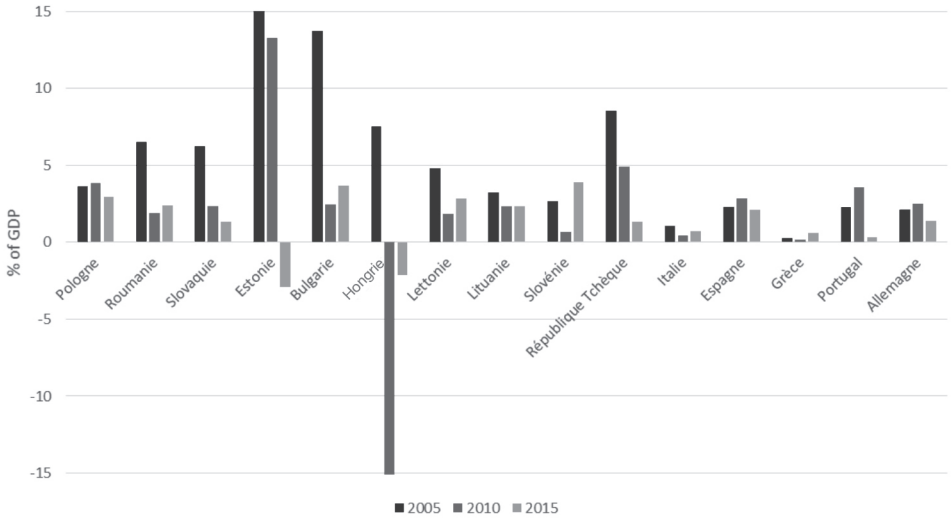


Figure 11.20 *Flux d'IDE entrant pour plusieurs États membres*

Source : World Bank, 2017

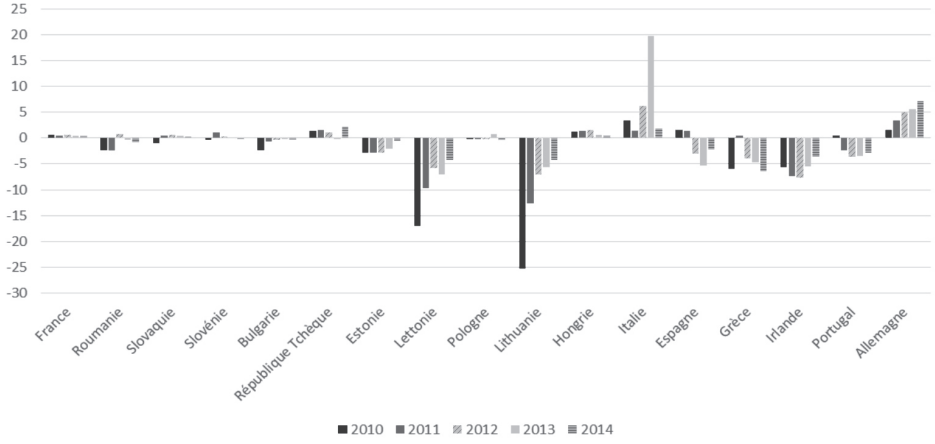


Figure 11.21 *Immigration nette par millier de résidents*

Source : EMN, 2017

Les risques sont alors de voir se renforcer la division entre centre et périphérie sur le plan socio-économique. Dans le nord-ouest de l'UE, on trouve des États membres qui disposent d'un bon niveau d'éducation, d'innovation technologique et d'un degré de protection sociale relativement élevé. Dans le sud et l'est se situent des États membres périphériques disposant de faibles capacités technologiques et d'une main-d'œuvre flexible, moins qualifiée et moins protégée. Quelques États membres de la périphérie de l'UE comme l'Irlande et la République tchèque ont manifestement rattrapé une partie importante de leur retard, mais restent dépendants de firmes étrangères en matière d'innovation technologique et d'investissements. Certains États membres convergent très lentement (Pays baltes, Pologne), d'autres stagnent, voire divergent, notamment en Méditerranée (Italie, Portugal, Grèce). Les figures ci-dessous témoignent de la concentration géographique des avoirs intangibles des firmes privées dans les États membres du nord-ouest de l'Europe. Le nombre de grandes firmes multinationales comme les stocks des IDE sortants (qui indiquent la capacité des firmes nationales à opérer au niveau international) indiquent clairement l'existence d'une relation centre-périphérie au sein de l'UE. Les grands États membres du nord-ouest continuent d'abriter la plupart des centres de commandement économique.

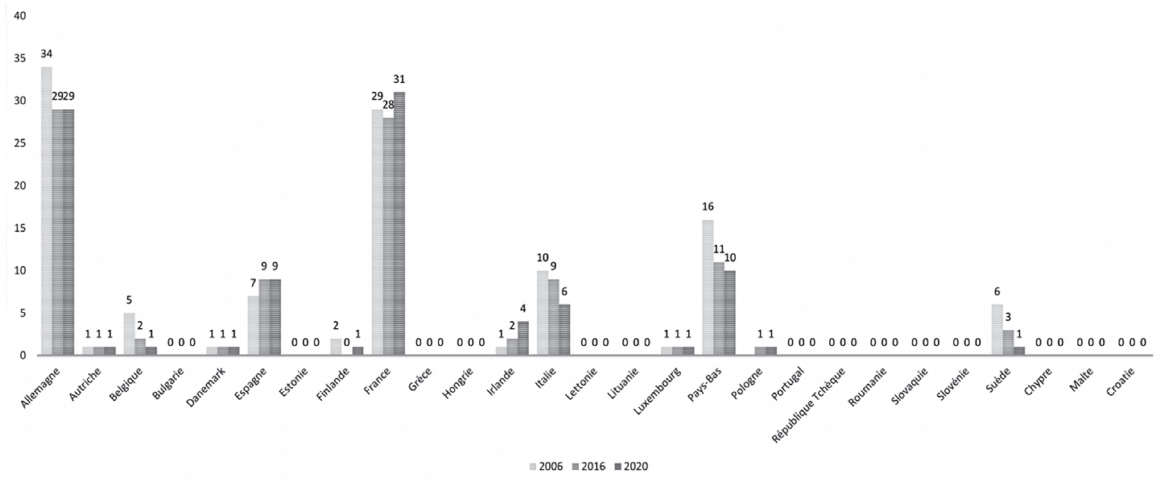
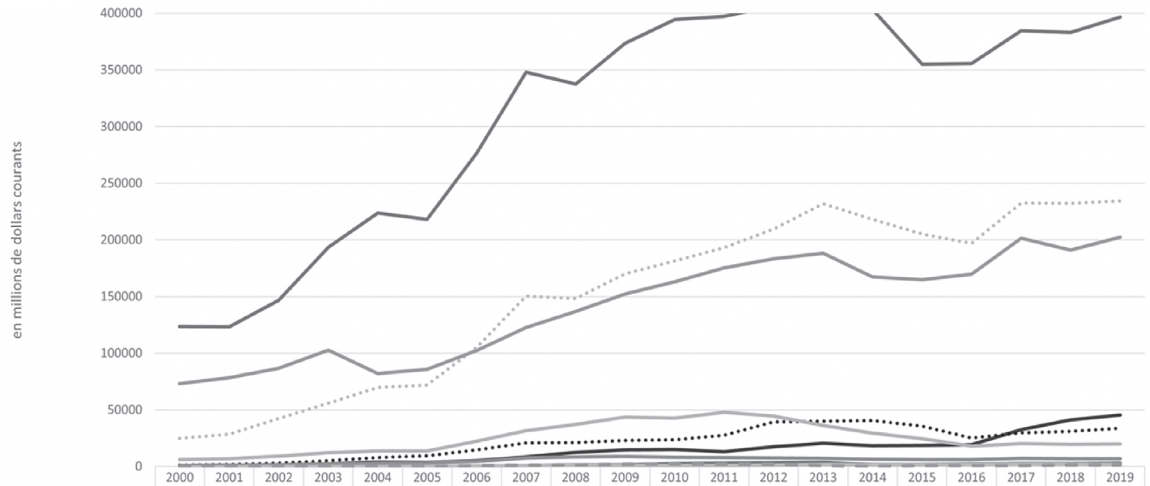


Figure 11.22 *Nombre de firmes dans le Fortune Global 500 (500 premières firmes mondiales en chiffre d'affaires)*

Les élargissements successifs sans harmonisation sociale et fiscale et la lenteur de la convergence en matière de niveau de vie et de salaires ont fragilisé la position des salariés des pays les plus avancés de l'Europe, et ont réduit les capacités de l'État à taxer les entreprises multinationales. En ce sens, l'élargissement a contribué à renforcer *de facto* le caractère libéral de l'intégration économique européenne et la perception d'une partie croissante de la population européenne que cette intégration s'articule essentiellement autour du marché unique, et suit les intérêts des grandes entreprises multinationales européennes.



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Suède	123618	123275	146827	193391	223664	218033	276605	348140	337459	373399	394547	397158	406492	440947	403338	355227	355801	384599	383223	396541
Autriche	24821	28511	42485	55961	69806	71807	105072	150300	148193	170037	181638	193144	209556	231836	218118	205229	197001	232701	232404	234578
Danemark	73100	78257	86682	102608	81976	85774	102315	122746	136781	152152	163133	175371	183472	188236	167395	164758	169708	201622	190964	202517
Tchéquie	738	1136	1473	2284	3760	3610	5017	8557	12531	14805	14923	13214	17368	20627	18235	18591	19426	32364	41003	45364
Hongrie	1280	1854	3122	5046	7883	9565	14818	20710	21080	22937	23612	27557	39168	39929	40533	35537	25019	29847	30870	33732
Grèce	6094	7020	9001	12337	13791	13602	22418	31650	37232	43616	42623	48044	44519	36299	29415	24418	18006	20104	19555	19848
Slovénie	772	986	1509	2367	3019	3276	4518	7492	8469	8850	8147	7827	7534	7142	6477	5997	6052	7159	6941	7024
Bulgarie	67	34	40	52		124	453	813	1444	1399	2583	2875	3216	3516	1859	1844	2222	2735	2785	2817
Lettonie	19	32	52	111	238	281	478	939	1033	893	895	864	1114	1600	1493	1554	1637	1930	2007	1763
Roumanie	136	116	145	208	272	213	879	1228	1455	2081	2327	2018	1942	850	321	811	767	758	1363	1349

Figure 11.23 *Stocks des IDE sortants*

11.9 LE CAS DE LA TURQUIE

En 2021, la Turquie compte une population de 83 millions de personnes, un chiffre analogue à l'Allemagne, mais un PIB de 794 milliards de dollars, soit moins de 20 % du PIB allemand. La Turquie est en 2021 la 20e plus grande économie mondiale et serait la 6e de l'Union européenne si elle en devenait membre (IMF 2021).

En 1959, immédiatement après la création de la CEE, la Turquie a demandé un accord d'association avec cette dernière. L'État moderne turc kémaliste, construit par une junte militaire, a imposé par la force un modèle politique de type occidental et a initié l'industrialisation du pays. Après la fin de la Deuxième Guerre mondiale, des tensions avec l'URSS et des pressions américaines ont fait sortir la Turquie de sa neutralité et l'ont fait aligner au camp occidental. Elle rentre dans l'OTAN et dans le Conseil de l'Europe. Tout au long de la guerre froide, la Turquie devient un des pivots de la politique américaine au Moyen-Orient. La demande turque d'association à la CEE est une étape supplémentaire dans la stratégie des dirigeants politiques kémalistes d'ancrage à l'Ouest. La sanglante dictature militaire du début des années 1980 (répression de centaines de milliers d'opposants politiques et de la population kurde) gèle tout rapprochement formel avec la CEE (Öktem, 2011 : 75 & Akagül, 2005 : 538). La Turquie fait officiellement sa demande d'adhésion en 1987. Elle se rapproche de l'Union européenne avec la création d'une union douanière en 1996 (qui exclut les produits agricoles). Elle est considérée comme candidat éligible au Conseil européen d'Helsinki en 1999. À partir de 2004, la Commission considère qu'elle remplit les critères politiques de Copenhague de 1993 et la Turquie rentre dans la dernière phase de son accession.

Cependant, les résistances à l'entrée de la Turquie dans l'UE se multiplient. En 2004, considérant les progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion, la Commission adresse au Conseil et au Parlement européen une recommandation suivant laquelle les conditions d'accès s'accompagnent de critères dont l'appréciation laisse une grande marge de manœuvre à l'UE :

> *« L'avancement des négociations ne dépendra pas uniquement de la convergence de la Turquie avec l'Union. L'Union devra se préparer, car, comme l'a affirmé le Conseil européen de juin 1993, la capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres tout en maintenant l'élan de l'intégration européenne constitue également un élément important répondant à l'intérêt général aussi bien de l'Union que des pays candidats. L'analyse de l'adhésion de la Turquie effectuée à ce jour n'indique en rien qu'il faudrait procéder à des adaptations majeures des politiques liées au marché intérieur. Les négociations seront basées comme toujours sur l'acquis communautaire existant. Toutefois, le besoin d'adapter l'acquis avant son adhésion peut encore se faire ressentir. Quoi qu'il en soit, l'Union devra définir ses perspectives financières pour 2014 et les années suivantes avant de pouvoir aborder les incidences financières de certains chapitres de négociation. Il pourrait être nécessaire d'adopter des arrangements reflétant la situation propre de la Turquie. Enfin, l'Union européenne devra réfléchir au renforcement de ses politiques dans les domaines critiques recensés par l'évaluation des questions soulevées par la perspective d'adhésion de la Turquie, telles que les frontières extérieures et la politique étrangère » (…) « Le résultat final devra être approuvé par le Parlement européen de même que par tous les pays de l'Union européenne et par la Turquie »* (Commission, 2004).

11.9.1 *Les obstacles à l'entrée de la Turquie*

A. L'argument historico-culturel

Des partis européens, notamment plusieurs partis de droite et d'extrême droite, s'opposent ouvertement à l'adhésion de la Turquie sur la base de critères d'ordre historique ou religieux (Aydin-Düzgit, 2014). Nombreux parmi eux mettent en avant l'héritage chrétien de l'Europe. Cette résistance à l'élargissement à la Turquie a même amené des libéraux, comme Bolkestein, à se référer publiquement à la libération de Vienne contre l'invasion ottomane en 1685.

Cette conception conservatrice de l'Europe est difficilement soutenable sur le plan historique. Les différents territoires politiques qui ont constitué l'Europe n'ont évidemment jamais été exclusivement chrétiens. Plusieurs pays des Balkans sont à population majoritairement musulmane ou y accueillent de très importantes minorités (Albanie, Kosovo, Bosnie, Macédoine, Bulgarie). De plus, le caractère historico-culturel chrétien a tendance à devenir de moins en moins marqué. Le nombre de non-croyants s'est très fortement accru en moins de trois siècles et compte aujourd'hui plus de 30 % de la population française ou allemande (Eurobaromètre, 2005). Considérer que l'Europe serait fermée aux pays dont la majorité de la population serait non-chrétienne paraît problématique pour l'intégration des communautés non chrétiennes au sein de l'UE actuelle. Une grande partie de l'Europe a subi d'autres influences culturelles et religieuses pendant plusieurs siècles, notamment musulmane dans la péninsule Ibérique et dans les Balkans (Dézert, 2008). L'Empire ottoman s'est étendu en Europe orientale jusqu'au XXe siècle. On appelait l'Empire ottoman « l'homme malade de l'Europe ». Quant à la vision d'une Europe unie contre l'envahisseur turc, elle néglige des faits historiques élémentaires tels que l'alliance de François 1er de France avec Soliman le Magnifique (Grimberg, 1983 : 212 & Akagül, 2005 : 546). Il est difficile de séparer nettement les cultures turques et européennes. Les minorités turques en Bulgarie, les Albanais ou les Bosniaques musulmans ne seraient pas des Européens parce qu'ils ont été ottomans ? La Turquie fait partie du conseil de l'Europe depuis 1949. Le critère historico-culturel de rejet de l'adhésion turque semble donc arbitraire et peu compatible avec une vision laïque et multiculturelle de l'Europe.

Le critère géographique comme motif d'exclusion de la Turquie ne semble pas plus objectif. Il n'existe pas de délimitation précise de l'Europe sur le plan de la géographie physique. L'Europe est une « péninsule du

bloc eurasiatique » (Dézert, 2008 : 7). Si l'on considère souvent les monts Oural comme la limite nord-orientale de l'Europe, où s'arrête l'Europe sud-orientale ? Souvent, le Bosphore est cité comme limite, mais faut-il considérer la Géorgie et l'Arménie comme asiatiques alors qu'ils sont très à l'ouest de l'Oural ? Même si l'on adopte la définition peu scientifique qui domine la géographie européenne du XIXe siècle, il est incontestable que la partie turque de la Trace qui abrite une grande partie d'Istanbul (13 millions d'habitants, la plus grande ville de Turquie) appartient bien au « continent européen ». Comme le rappellent les géographes Dézert et Vandermotten, sur le plan géographique : « il n'y a pas de définition univoque possible de l'Europe : c'est un produit de l'histoire, qui a créé des sentiments d'appartenance et une réalité économique qui se diluent progressivement vers l'est et le sud-est, selon divers gradients, et s'arrêtent au sud à la Méditerranée » (Dézert, 2008 : 11).

Les motifs pour rejeter la candidature de la Turquie dans l'UE relèvent d'autres logiques que celles de l'histoire, de la culture et de la géographie. Des aspects de la politique intérieure des États membres peuvent jouer. Ainsi, le refus catégorique de l'entrée turque ou sa soumission à un référendum revendiqué par plusieurs politiciens français en 2005 peuvent s'expliquer à la fois par une montée de l'euroscepticisme (référendum sur le traité constitutionnel) et de l'extrême droite xénophobe. Mais au-delà des motifs politiques internes propres aux États membres actuels, l'adhésion de la Turquie pose une série de problèmes sur les plans politique et économique.

B. Les obstacles d'ordre politique

Un obstacle politique est le poids démographique de la Turquie avec 83 millions d'habitants en 2021. Au regard des prévisions démographiques, la Turquie deviendrait rapidement l'État membre le plus peuplé de l'UE. La configuration institutionnelle actuelle établie par le Traité de Lisbonne donne la possibilité aux trois plus grands pays de l'UE en termes de population et de PIB de bloquer toute décision communautaire ; cette situation changerait si la Turquie devenait membre alors que la Grande-Bretagne est sortie de l'Union européenne en 2020.

Un autre obstacle d'ordre politique majeur est lié au voisinage de la Turquie. L'adhésion de la Turquie signifie que l'UE aurait des frontières communes avec la Syrie, l'Iran, l'Irak, l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie, ce qui engendrerait nécessairement un coût militaire, un coût lié au contrôle des frontières ainsi qu'un coût de gestion des crises récurrentes relatives à ces pays limitrophes (millions de réfugiés de Syrie, mais aussi d'autres pays voisins, guerres avoisinantes). Le problème des minorités kurde et alevi est loin d'être résolu et s'étend aux pays voisins avec le problème de l'autonomie de la région kurde en Irak et d'une partie de la Syrie éclatée qui a été *de facto* contrôlée par des troupes kurdes liées au PKK. La question chypriote reste également un obstacle à l'accession de la Turquie.

Le rôle de l'armée turque s'est considérablement réduit depuis la fin des années 1980, elle reste trop interventionniste dans la vie politique et économique de la Turquie et recourt à des pratiques répressives sans comparaison avec celles des États membres de l'Union européenne, même dans les cas particuliers de l'Irlande du Nord ou du Pays basque. Le complot Ergenekon en 2007 a montré qu'il existait encore au sein de l'armée des éléments prêts à recourir aux assassinats et aux attentats pour déstabiliser la vie politique turque (Finkel, 2012). En 2011, dans sa communication au parlement, la Commission européenne considère que les réformes ne sont pas encore suffisantes :

> *« Bien que le pays ait accompli des progrès considérables ces dix dernières années, il doit consentir d'importants efforts supplémentaires pour garantir le respect effectif des droits fondamentaux, notamment la liberté d'expression, les droits de la femme et la liberté de religion » (…) « En ce qui concerne les droits de l'homme et la protection des minorités, les progrès ont été limités. Des efforts importants sont nécessaires dans la plupart des domaines, notamment en ce qui concerne la liberté d'expression et de culte »,* mais elle constate que *« La Turquie continue de remplir de manière satisfaisante les critères politiques »* (nécessaires à l'adhésion) (Commission, 2011 : 81).

La crise économique de 2008, la guerre en Syrie et la montée de l'État islamique ont fortement déstabilisé le système politique turc. On a assisté à une reprise du conflit kurde. Entre 2015 et 2016, deux cents personnes sont mortes dans des attentats le plus souvent attribués au PKK ou à d'autres groupes. La tentative de coup d'État militaire contre le président Erdogan à l'été 2016 a donné lieu à plusieurs dizaines de milliers d'arrestations, dont des élus, des militants et des journalistes hostiles aux militaires (Srivastava, 2016 ; Cheviron, 2016). Le président Erdogan a organisé et remporté de justesse un référendum en avril 2017 qui renforce considérablement le pouvoir exécutif. Ces évolutions politiques ont généré d'importantes tensions entre la Turquie et plusieurs États membres de l'UE (Erdogan a parlé de « politiques nazies » à l'égard de l'Allemagne et des Pays-Bas) (Murgia, 2017 ; AFP, 2017). Suite à la victoire contestée du référendum marqué de nombreuses irrégularités, Erdogan a décrété un État d'urgence (Srivastava, 2017). La montée de la violence politique et la dégradation des libertés civiques et médiatiques font reculer les perspectives d'adhésion de la Turquie.

C. Les obstacles d'ordre économique

Les obstacles d'ordre économique ne sont pas moins importants, surtout si l'on poursuit les politiques d'élargissement avec les moyens budgétaires consentis et les méthodes adoptées au cours des élargissements vers les PECO en 2004 et 2007.

Avec 718 milliards de dollars en 2015, le PIB de la Turquie constitue environ 4,4 % du PIB de l'UE 28, soit une taille légèrement inférieure à celle du PIB combiné des 12 NEM au moment de leur adhésion (Banque Mondiale, 2017). La principale difficulté reste le développement économique relativement faible de la Turquie par rapport à l'UE. En effet en 2005, le PIB par habitant de la Turquie atteint 30,8 % de la moyenne du PIB par habitant pour l'UE des 25 (Eustotat, 2007 : 152). Après une décennie, les chiffres indiquent une très lente convergence. Malgré l'inclusion de la Roumanie, de la Bulgarie et de la Croatie qui a légèrement fait baisser la moyenne du PIB par habitant de l'UE, le PIB par habitant de la Turquie n'atteint que 32,8 % de celui de l'UE (Banque Mondiale, 2017 ; Eurostat, 2017). Le salaire moyen mensuel net turc se situe à 543 euros contre 1520 pour l'UE, soit un niveau légèrement supérieur aux deux États membres de l'UE enregistrant les plus bas niveaux de l'UE (la Bulgarie et la Roumanie). En 2016, la Turquie est classée 71e selon l'indice de développement humain des Nations Unies alors que le dernier État membre, la Bulgarie, est classé 56e (UNDP 2016).

L'économie turque connaît des transformations économiques radicales depuis deux décennies. On constate une accélération de son rythme d'industrialisation au cours des années 1990. La Turquie est au milieu des années 2000 le premier producteur en Europe de télévisions et d'engrais chimiques, le 3e producteur métallurgique et le 6e producteur automobile (Bozdémir, 2007 : 202). La Turquie s'est insérée dans des réseaux de production internationaux par de la sous-traitance et par l'accueil de filiales de multinationales originaires de l'UE, notamment dans l'équipement automobile (tels Tofas-Fiat, Oyak-Renault ou Karsan-Peugeot), les électroménagers, les postes de télévision, le verre et dans les textiles (Erdoğdu, 2011 : 510 & Finkel 2012 : 45). D'exportatrice traditionnelle de produits agricoles, la Turquie est devenue une exportatrice industrielle ; les produits manufacturés représentent 77,2 % de ses exportations et les produits agricoles seulement 11,1 % en 2012 (OMC, 2012). Le poids des zones rurales dans l'économie turque ne cesse de baisser et de grands projets d'infrastructures commencent à désenclaver progressivement l'est de la Turquie. Toutefois, bien qu'il se soit fortement réduit depuis les années 1980, l'écart en termes de développement économique reste considérable entre l'UE et la Turquie comme l'indiquent les figures ci-dessous.

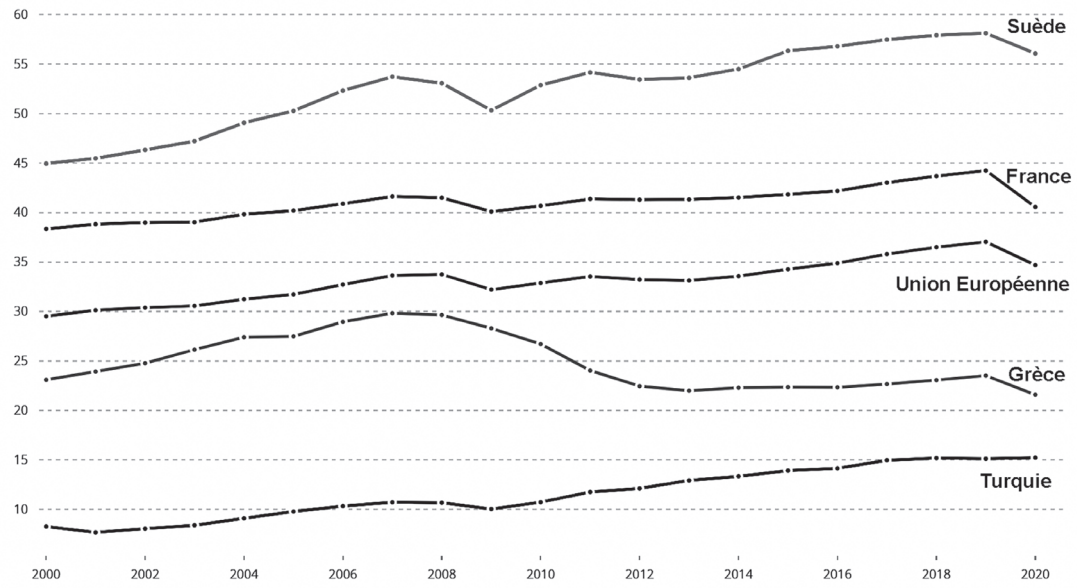


Figure 11.24 *PIB par habitant (en dizaines de milliers dollars constants de 2010)*

Source : World Bank open data 2021

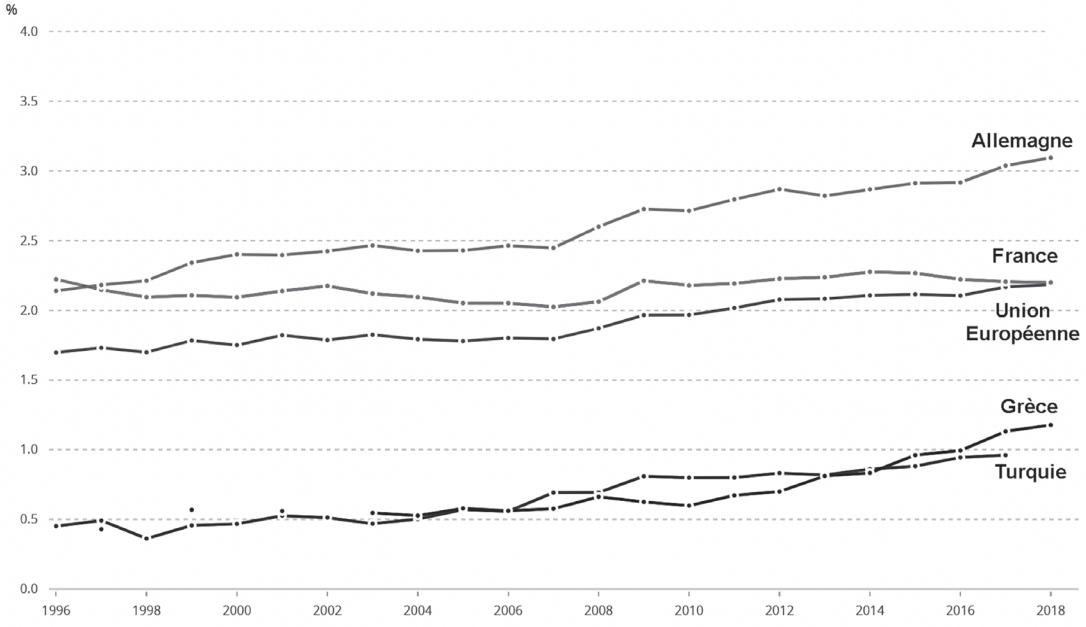


Figure 11.25 *Part du PIB consacrée aux dépenses de recherche & développement (en %)*

Source : World Bank open data 2021

Figure 11.26 *Part de l'emploi agricole dans l'emploi total (en %)*

Source : World Bank open data 2021

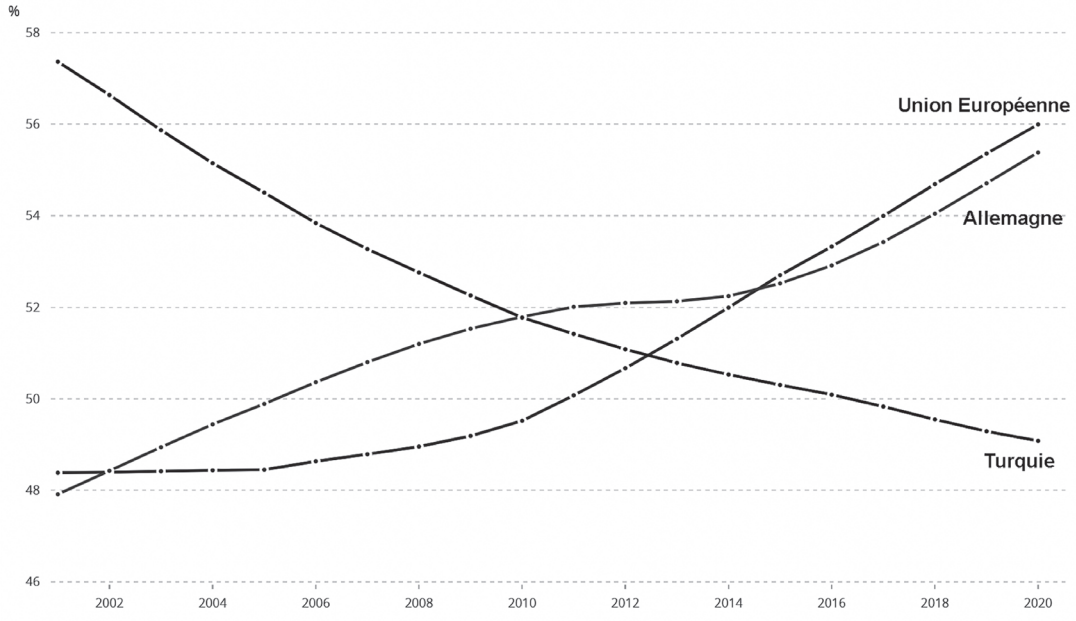


Figure 11.27 *Taux de dépendance (part des moins de 15 ans et des plus de 65 ans par rapport à la population en âge d'activité 15-64 ans)*

Source : World Bank open data 2021

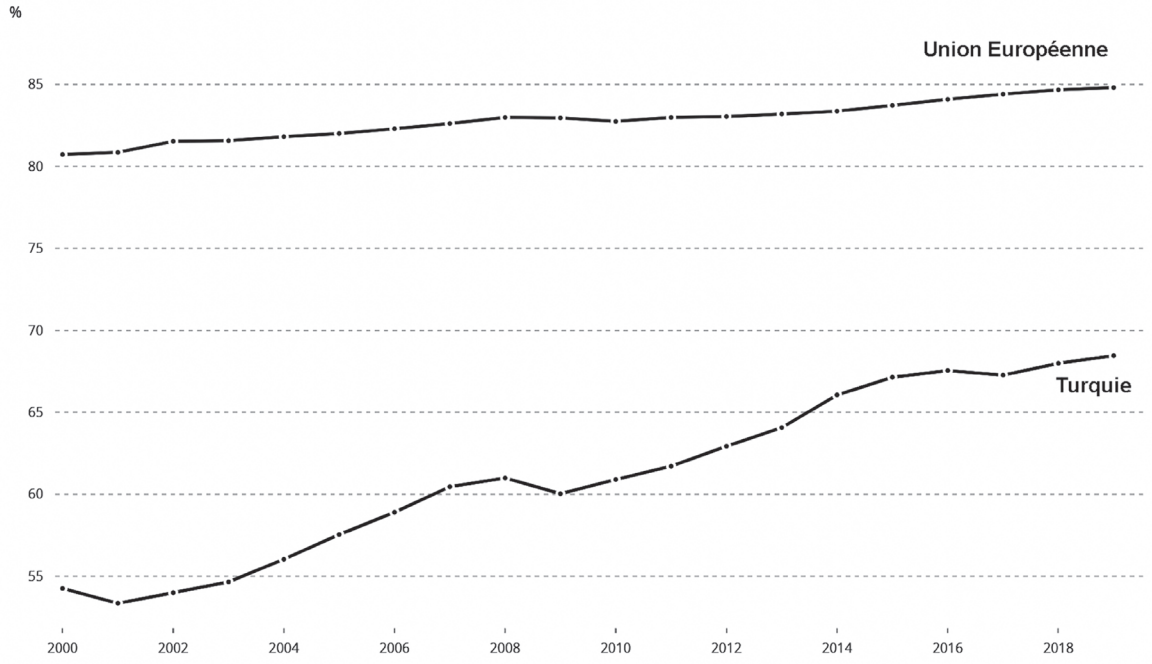


Figure 11.28 *Part des salariés dans l'emploi total*

Source : World Bank open data 2021

Dans ces conditions économiques, l'adhésion de la Turquie à l'UE signifierait qu'elle serait une grande bénéficiaire nette des transferts européens dans le cadre de la PAC et de la politique régionale. En cas d'adhésion, la Commission avait prévu en 2005 que les aides de la PAC seraient perçues de manière progressive par la Turquie à l'instar des NEM de 2004 et 2007 (Kafyeke, 2006 : 13). Sans accroissement du budget européen, une entrée de la Turquie se traduirait nécessairement par une nouvelle allocation des fonds structurels et des aides de la PAC, ce qui implique que les principaux perdants seront les États membres de la Méditerranée et les NEM entrés en 2004 et 2007. Un gel du budget européen signifie aussi que le montant d'aide perçu par citoyen turc serait encore plus faible que celui des PECO, alors que l'écart à combler est encore plus grand.

Un autre problème majeur est celui du marché du travail turc. Comme le souligne la commission dans son rapport de 2011 sur l'élargissement : *« Il reste à relever de nombreux défis dans le domaine du droit du travail et du droit syndical. Le cadre juridique actuel n'est pas conforme aux normes de l'UE ni aux conventions de l'OIT »* (Commission européenne, 2011). Effectivement, le secteur informel turc composé de PME qui participent aux réseaux internationaux de production est responsable de la majorité des créations d'emplois au cours des années 1980-1990. Ces emplois informels sans contrat de travail constituent encore un tiers de la main-d'œuvre non agricole au début des années 2000 et encore près de 44 % de l'emploi total turc en 2009 (Pamukçu, 2005 : 468 & Erdoğdu, 2011 : 488). Les PME turques utilisent de la main-d'œuvre informelle, flexible, très faiblement rémunérée et ne doivent pas répondre aux règles européennes en matière sociale. Ces PME sont géographiquement proches de l'UE et leurs flux commerciaux avec l'UE sont facilités par l'union douanière de 1996. Les multinationales européennes peuvent déjà insérer ces PME turques dans leurs réseaux internationaux de production dans des secteurs à faible contenu technologique et à faible valeur ajoutée sans pour autant se plier aux normes sociales et environnementales en vigueur dans l'UE. Les multinationales qui

ont inséré dans la régionalisation de leur processus de production des PME du secteur informel via la sous-traitance peuvent se satisfaire du *statu quo* en termes d'intégration entre la Turquie et l'UE.

Un des problèmes majeurs en cas d'adhésion est celui des flux migratoires. L'expérience des NEM d'Europe de l'Est laisse penser que ce phénomène pourrait être important et engendrer des problèmes similaires à ceux analysés précédemment, surtout au regard du sous-emploi dans les campagnes et des meilleures conditions de travail dans l'UE 27. Évidemment, la période transitoire de 7 ans pourrait rendre ce phénomène relativement progressif et ces flux migratoires pourraient s'avérer complémentaires au vieillissement et à la baisse démographique des populations de l'Europe, notamment de l'Allemagne.

11.9.2 *Une adhésion improbable dans le court et le moyen terme*

La probabilité d'une adhésion de la Turquie dépend de facteurs politiques et économiques. Sur le plan politique, la stabilisation du voisinage de la Turquie n'est pas envisageable à court terme. Les évolutions politiques internes de la Turquie semblent beaucoup moins favorables à l'adhésion dont le soutien d'une partie importante de la population turque à un régime plus autoritaire difficilement compatible avec les critères prévalant au sein de l'UE. Selon plusieurs sondages, les opinions publiques de plusieurs États membres (notamment l'Allemagne) sont majoritairement hostiles à l'adhésion de la Turquie, mais également l'opinion turque dont le soutien à l'entrée dans l'UE ne cesse de baisser depuis 2005 (Aydin-Düzgit, 2014). En 2017, le Conseil de l'Europe (APCE) a rouvert le mécanisme surveillant la manière dont la Turquie respecte les libertés fondamentales, qui avait été clos en 2004. Cela constitue un sérieux obstacle à la réalisation des critères politiques nécessaire à une éventuelle adhésion de la Turquie. Fin 2020, la Commission européenne déclarait que les négociations d'accession étaient au point mort (Emmott R. 2020). La situation a continué de se détériorer entre l'UE et la Turquie pour atteindre « un niveau historiquement bas » en 2021 selon le Parlement européen qui impute cette situation au gouvernement turc qui se serait « délibérément éloigné des valeurs et des normes européennes », notamment en matière de protection des droits fondamentaux (Parlement européen, 2021). Le président du Parlement a demandé à la Commission de suspendre les négociations relatives à l'accession, mais officiellement en 2021, la Turquie reste candidate pour rejoindre l'UE dans un futur indéterminé.

Sur le plan économique, l'adhésion nécessitera très probablement une réduction et une modernisation suffisante du secteur agricole turc. Le marché du travail devra également se développer de manière à être plus compatible avec le marché communautaire. Il n'est pas sûr que les entreprises turques insérées comme sous-traitantes dans les réseaux internationaux de production souhaitent une telle évolution. Les écarts en matière de PIB par habitant et de salaires entre la Turquie et l'UE devront encore se réduire pour éviter la crainte d'une migration massive de travailleurs turcs. Or les figures 11.24 à 11.28 montrent que cet écart ne se réduit que très progressivement depuis les années 2000.

Dans les années 1990, on observe une situation de rattrapage économique et d'adaptation progressive en termes d'acquis communautaire ; les règles relatives au commerce allant beaucoup plus vite que les règles relatives au marché du travail. L'intégration économique entre l'UE et la Turquie a fortement progressé depuis les années 1980 comme en témoignent la croissance du commerce et les flux d'IDE bilatéraux. La crise migratoire a également rappelé la position stratégique de la Turquie pour les gouvernements de l'UE. Pour la Turquie, l'UE reste le principal débouché pour ses exportations, mais son poids relatif diminue comme pour le reste du commerce mondial. Comme destination des exportations turques, la part de l'UE est passée de près de 57 % en 2005 à 40 % en 2019, 47 si l'on inclut encore le Royaume-Uni (MIT OEC, 2021). L'UE reste le principal investisseur en Turquie, avec plus de la moitié des flux d'IDE entrants entre 2003 et 2020 (Presidency of the Republic of Turkey Investment Office). Il est donc probable que la Turquie reste une économie très intégrée à l'UE, disposant de nombreux accords préférentiels et ayant incorporé une partie de l'acquis communautaire sur le plan commercial, mais qui reste en dehors de l'UE pour les prochaines années.

11.10 LES AUTRES ÉLARGISSEMENTS POTENTIELS

Jusqu'où se poursuivra l'élargissement de l'UE ? Selon le Traité sur l'Union européenne, tout pays « européen » peut demander son adhésion. Il sera admis s'il remplit tous les critères d'adhésion :

> « ***les critères politiques :*** *il doit disposer d'institutions stables garantissant la démocratie, l'État de droit et les droits humains ;* ***les critères économiques :*** *il doit posséder une économie de marché viable, ainsi que la capacité à faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'UE ;* ***les critères juridiques :*** *il doit mettre en œuvre la législation européenne, et s'efforcer en particulier d'atteindre les principaux objectifs de l'union économique et monétaire* » (Commission européenne Élargissement, 2013)[34].

En 2013, la Turquie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Serbie, le Monténégro et l'Islande sont tous reconnus comme candidats à l'adhésion. Les autres ex-républiques de Yougoslavie (Bosnie, Kosovo), ainsi que l'Albanie, ont la possibilité de poser leur candidature (Commission européenne, 2013). À plus long terme, l'élargissement pourrait théoriquement se poursuivre à l'Est avec des pays comme l'Ukraine, la Moldavie, voire la Biélorussie et la Russie (ces deux dernières sont toutefois engagées dans une intégration « eurasienne » avec le Kazakhstan qui pourrait s'étendre à d'autres ex-républiques de l'URSS). Toutefois, l'absorption de vastes territoires beaucoup moins développés que la moyenne de l'UE avec leurs populations pauvres pose les mêmes problèmes que pour la Turquie. La Commission européenne ne définissait aucun calendrier clair dans sa communication de 2020 sur les perspectives d'élargissement de l'UE aux Balkans occidentaux et la France a émis de sérieuses réserves à ce propos, bien que plusieurs États membres dont l'Allemagne, l'Autriche et plusieurs États membres voisins de ces pays ont réitéré leur volonté de relancer le processus en 2021 (Commission européenne, 2020 ; Brzozowski A. & Makszimov V., 2021).

S'étendre vers ces pays plus pauvres nécessiterait très probablement un changement de nature de l'intégration européenne. L'Union européenne pourrait les incorporer en se diluant en une union douanière améliorée qui viserait essentiellement à garantir un espace de libre-échange avec des institutions supranationales très faibles, une vision défendue par le Premier ministre britannique Tony Blair au début des années 2000. À l'opposé, l'Union européenne pourrait poursuivre une intégration plus avancée avec de tels nouveaux États membres, mais aurait alors besoin d'un renforcement considérable de ses outils supranationaux, principalement de transferts fiscaux et de politiques de rattrapage ciblées. Cette option paraît difficile à réaliser dans le cadre politique actuel et dans le cadre économique de marché capitaliste avec le faible interventionnisme étatique qui caractérise le plus souvent ce dernier (hormis dans des situations extrêmes comme lors des deux guerres mondiales).

Dans le contexte de la crise actuelle, les hauts taux de chômage et les contraintes imposées aux budgets européens rendent peu probable la poursuite de l'élargissement à la vitesse des années 1995-2007, d'autant que les partis politiques xénophobes se sont considérablement renforcés depuis la crise de 2008.

11.11 LE BREXIT

Pour la première fois depuis sa création, le 29 mars 2017, Theresa May, la Première ministre britannique, a notifié au président du conseil Donald Tusk le déclenchement de la procédure du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. C'est sans précédent depuis le début de la construction européenne. La Grande-Bretagne était une des trois plus importantes économies de l'UE et un des trois pays les plus peuplés de l'UE. Avec la France, le Royaume-Uni constituait une des deux plus grandes puissances militaires au sein de l'UE. Le Royaume-Uni abritait le plus grand centre financier de l'UE, les plus grandes sociétés minières et pétrolières de l'UE, ainsi que le plus grand nombre d'universités de haut rang parmi les pays membres.

34 Ces critères sont analysés dans le chapitre 5.

11.11.1 *Les causes du Brexit*

A. Le poids du passé impérial

L'hostilité d'une partie de la population britannique au projet européen a des racines historiques profondes. De la fin des guerres napoléoniennes à la Première Guerre mondiale, la Grande-Bretagne a été la puissance hégémonique mondiale sur le plan commercial, militaire, scientifique et culturel. L'Empire britannique à la fin du XIXe siècle est le plus important de l'histoire par son extension géographique et sa population. Cette position hégémonique s'est érodée au cours de la première moitié du XXe siècle avec l'industrialisation des États-Unis, de l'Europe de l'Ouest et du Japon. Le déclin britannique est patent à la fin de la Deuxième Guerre mondiale qui marque l'émergence des deux superpuissances de l'époque, les États-Unis et l'URSS. La décolonisation et l'érosion de l'Empire constituent un traumatisme au sein des élites conservatrices et d'une partie de la petite bourgeoisie éduquée dans un carcan idéologique impérialiste, baignée de la littérature de Kipling et du *Rule Britannia.* La nostalgie du passé impérial britannique est toujours bien vivante aujourd'hui. On peut la mesurer dans les romans de Le Carré ou de Fleming, dans les jeux du *Commonwealth* ou encore dans les *Proms* et leur traditionnelle reprise de « *Pomp and Circumstance* »[35]. De manière plus dramatique, ce nationalisme impérial explique en partie l'engouement d'une partie de la population pour l'intervention militaire aux Falklands en 1982 et la dureté du conflit nord-irlandais.

Le passé impérial a transformé la Grande-Bretagne en une société multiculturelle tournée vers l'ensemble du monde. On peut certes trouver des communautés africaines très importantes (et dans une moindre mesure de l'ex-Indochine) en France (également du fait de son passé impérial) et une communauté turque importante en Allemagne, mais le caractère global et le poids (14 % de la population britannique en 2011) des communautés originaires des différents pays du Commonwealth restent exceptionnels en Europe. Le système universitaire attire le plus grand nombre d'étudiants étrangers au sein de l'UE. Le passé impérial britannique et sa puissance économique globale passée expliquent la plupart de ses grandes spécialisations économiques : services financiers, services de transport, éducation supérieure, édition et défense. Le passé impérial explique aussi la *« special relationship »* que la Grande-Bretagne entretient avec son ancienne colonie d'Amérique. Bien sûr, plusieurs analystes ont mis en évidence le caractère asymétrique de cette *special relationship* entre Washington et Londres depuis 1945 qui contraint *in fine* assez peu les objectifs économiques et diplomatiques des États-Unis.

Ces éléments ont fait du Royaume-Uni le plus globalisé des États membres jusqu'à son départ de l'Union fin janvier 2020. Aux yeux de Londres, l'Europe a toujours été un centre d'intérêt majeur, mais non le seul. Churchill résumait la situation en 1951 : « Notre premier objectif est l'unité et la consolidation du Commonwealth britannique et ce qui reste de l'Empire britannique. Notre second, "l'association fraternelle" du monde anglophone ; et le troisième, l'Europe unie, dont nous ne faisons pas partie, mais avec laquelle nous avons des liens proches et particuliers comme alliés at amis »[36] (traduction de l'auteur, cité in Lee, 1996).

La demande d'adhésion à la CEE du Royaume-Uni en 1962 s'est faite dans une période de crise profonde de la Grande-Bretagne sur le plan économique et géopolitique. Cette crise est engendrée par le délitement des liens économiques avec le Commonwealth et par une perte de compétitivité de l'industrie britannique. En comparaison, la CEE paraît comme un pôle de croissance et de stabilité. Lorsque la Grande-Bretagne est admise dans le Marché Commun en 1973, le gouvernement britannique procède à un référendum en faveur de

35 Composition d'Edward Elgar de 1901 réalisée à l'apogée de l'Empire britannique qui comprend le chant patriotique « Land of Hope and Glory » : « *Land of Hope and Glory Mother of the Free, How shall we extol thee, who are born of thee ? Wider still and wider shall thy bounds be set ; God, who made thee mighty, make thee mightier yet, God, who made thee mighty, make thee mightier yet* ».

36 *Our first object is the unity and consolidation of the British Commonwealth and what is left of the former British Empire. Our second, the "fraternal association" of the English-speaking world ; and the third, United Europe, to which we are separate, closely and specially related ally and friend* (Lee, 1996).

l'adhésion à la CEE qu'il remporte haut la main avec 67,2 % des voix. Il ne semble pas y avoir alors d'alternative au Marché Commun pour le développement économique de la Grande-Bretagne.

B. Une plus forte réticence à la dévolution de pouvoir en faveur d'institutions européennes

L'opinion publique britannique a adhéré au marché commun par pragmatisme économique et sans grand enthousiasme. Les fédéralistes européens n'ont jamais constitué un groupe important au Royaume-Uni. La vision des dirigeants politiques britanniques a principalement été de considérer l'Europe comme un marché, une union douanière, mais non comme un projet politique. Avec la montée des idées monétaristes et hayékiennes au Royaume-Uni depuis la fin des années 1970, seules les initiatives européennes visant à libéraliser les échanges commerciaux et les mouvements de capitaux ont été soutenues par les gouvernements britanniques successifs.

Opposée à la Politique Agricole Commune, Thatcher a obtenu un rabais sur les contributions britanniques au budget européen avec son célèbre « *I want my money back* » au sommet de Dublin en 1979. Ce rabais s'élève en 2014 à un montant de 5 milliards d'euros, soit près de 3,6 % du budget) (France Diplomatie, 2017).

Sur le plan des politiques commerciales et industrielles, le commissaire britannique Leon Brittan s'est opposé à toute politique industrielle verticale au niveau européen et est revenu avec la proposition de négocier un accord de libre-échange transatlantique. Les gouvernements britanniques se sont opposés aux différentes mesures en faveur de règles sociales européennes et à toute mesure visant à réguler la finance et à harmoniser la fiscalité au niveau européen. Les avancées sur l'Union Économique et Monétaire et sur les deuxième et troisième piliers européens ont été vues avec méfiance par les dirigeants politiques britanniques qui sont parmi les plus rétifs à la dévolution de pouvoir au niveau supranational. La Grande-Bretagne reste en dehors de l'espace Schengen. Elle impose également une clause dit *d'« opt out »* pour ne pas rejoindre l'Union Économique et Monétaire. La Grande-Bretagne a donc toujours été un État membre à part au sein duquel il n'existait qu'un faible soutien à un projet politique européen. Par ailleurs, la presse populiste des tabloïdes, détenue notamment par le magnat de la presse australien Rupert Murdoch, était anti-européenne jusqu'à la caricature[37], instrumentalisant le sentiment anti-européen pour attaquer toute tentative européenne visant à réguler les médias, la finance et, plus généralement, toute forme d'intervention de l'État.

C. L'impact de la crise de 2008 et de la crise migratoire

La crise de 2008 renforce considérablement les courants eurosceptiques. La crise de la zone euro et la crise ukrainienne mettent en évidence les divergences et l'absence de solidarité au sein de l'UE. L'Euro n'est plus perçu comme un gage de stabilité. Dans un contexte de ralentissement économique, de détérioration de la dette publique et de réduction drastique des dépenses sociales, les courants protectionnistes et nationalistes remettent en question la libre circulation des travailleurs de l'UE en Grande-Bretagne. La Grande-Bretagne, dont le gouvernement de Tony Blair a ouvert entièrement les frontières aux immigrants des nouveaux États membres sans se préoccuper d'augmenter les infrastructures pour les accueillir (logements sociaux, crèches, écoles, soins de santé), va subir des goulots d'étranglement qui vont renforcer des sentiments anti-immigrés, renforcés par la baisse des salaires dans certains secteurs (Watt N. & Wintour P., 2015 ; Payne, S. and Milne R., 2021). Le but de Tony Blair était de pallier à un possible manque de main-d'œuvre dans une période de forte croissance tirée par les bulles immobilières et financières d'avant 2008 (Parker G. et al., 2021), mais après la crise financière, cette immigration accroît la concurrence entre travailleurs en pleine récession. Selon le dirigeant du UKIP, Nigel Farage, l'ouverture à

37 On peut évoquer l'élégante couverture du Sun « Up yours Delors »…

l'immigration en provenance des nouveaux États membres fut la décision politique la plus importante pour expliquer la trajectoire politique du Royaume-Uni qui mena au Brexit (Parker G. et al., 2021).

En 2013, suite à la progression électorale du UKIP et aux contestations des eurosceptiques au sein de son propre parti conservateur, le Premier ministre David Cameron annonce qu'en cas de victoire aux élections de 2015, il organisera la tenue d'un référendum sur le maintien du Royaume-Uni dans l'UE avant 2017. Dans un article qu'il publie dans le Financial Times du 26 novembre 2013, Cameron plaide pour une plus grande restriction de la liberté de circulation des travailleurs au sein de l'UE, notamment à l'encontre des Bulgares et Roumains dont la période de transition de 7 ans touche à sa fin.

Après une petite reprise en 2014, l'économie britannique ralentit fortement en 2015 et 2016. Parallèlement éclate la crise migratoire de 2014-2015. Bien que la Grande-Bretagne ne fasse pas partie de Schengen, la vague de migrants traversant la Méditerranée et l'Europe centrale et l'accueil de Merkel à des centaines de milliers de réfugiés ont relancé les craintes d'une forte poussée migratoire au sein d'une partie de la population britannique, crainte entretenue par la propagande du parti eurosceptique UKIP. Cameron tente alors de renégocier des aspects des traités européens, notamment sur la libre circulation des travailleurs, mais il n'obtient pas de concession majeure de l'UE aux yeux de l'opinion britannique.

La très grande majorité des dirigeants politiques et économiques (la *Confederation of British Industry*) défendent le maintien du Royaume-Uni au sein de l'UE. Seuls quelques patrons défendent le Brexit, en défendant une voie à la Singapour en faisant de la Grande-Bretagne un centre de commerce et de finance dérégulé et ouvert à l'ensemble de l'économie mondiale (Business for Britain, 2016 ; Financial Times, 2016). Sur le plan politique, la seule grande organisation politique ouvertement en faveur du Brexit est le UKIP. Il existe également un groupe minoritaire de conservateurs eurosceptiques comme le maire de Londres Boris Johnson ou Ian Duncan Smith (ancien ministre et ancien leader du parti conservateur).

Le Brexit obtient finalement 52 % des voix exprimées au référendum du 23 juin 2016. Ce résultat non anticipé par les instituts de sondage prend le monde économique, politique et journalistique par surprise. Les premiers sondages à la sortie des urnes et les analyses géographiques des résultats mettent en évidence certaines tendances. Le Brexit a obtenu des scores supérieurs chez les conservateurs, personnes âgées, les personnes pauvres, les chômeurs, les personnes peu qualifiées et les personnes dont la situation sociale s'est dégradée (Goodwin, 2016). Des chercheurs ont identifié une forte corrélation entre forte immigration des États membres de l'Est de l'UE et le vote en faveur du Brexit (Becker, Fetzer & Novy 2017). Cependant, d'autres études réalisées après le référendum ont mis en avant l'importance des effets des politiques d'austérité qui auraient eu un impact plus important que le phénomène migratoire. Selon ces études, une partie des électeurs *brexiteers* aurait décidé de sanctionner le gouvernement de Cameron pour ses coupes budgétaires (O' Rourke 2019).

Le résultat divise le pays avec l'Irlande du Nord et l'Écosse, se prononçant pour le maintien dans l'UE, alors que l'Angleterre et le pays de Galles votent en majorité pour le Brexit.

11.11.2 *Les conséquences du Brexit*

Après la démission de David Cameron, ce sont les conservateurs partisans du Brexit qui ont formé un nouveau gouvernement. Après des luttes intestines au sein des conservateurs *brexiteers*, c'est finalement la ministre de l'Intérieur de Cameron, Theresa May, qui s'est imposée comme Première ministre. Optant pour une rhétorique nationaliste proposant des mesures discriminatoires à l'encontre des travailleurs étrangers, May joue sur la fibre populiste d'extrême droite. La victoire du Brexit s'est accompagnée d'une recrudescence des agressions contre les étrangers au Royaume-Uni (Parker G. et al., 2021). Theresa May a notifié à l'UE sa volonté de faire appliquer l'article 50 en mars 2017, ce qui signifie que le Royaume-Uni aurait dû sortir de l'UE en mars 2019. Il n'y a pas de précédent ni de procédure très clairement définie.

11.11.3 *Une perte importante pour l'UE*

La Grande-Bretagne constitue 15 % du PIB de l'UE au moment du référendum, ce qui signifie une perte importante sur le plan quantitatif pour le marché unique. Sur plan qualitatif, la Grande-Bretagne est dotée du centre financier le plus développé de l'UE, de plusieurs secteurs stratégiques qui disposent de leaders mondiaux : pharmaceutique (GSK, Astra Zeneca), minier (BHP Billiton, Rio Tinto), pétrolier (BP, Shell), de la défense et l'aéronautique (BAE system). Elle possède 12 universités dans le top 100 du classement du Times Higher Education (contre 9 pour l'Allemagne, 8 pour les Pays-Bas et 1 pour la France). C'est donc un affaiblissement significatif de l'UE sur le plan de la connaissance.

Exportations de biens et services du R-U vers l'UE	220 milliards £
Exportations de l'UE vers le R-U	290 milliards £
Pourcentage des exportations de biens et services du R-U destinées à l'UE	44 %
Pourcentage des exportations de biens et services de l'UE destinées au R-U	8 %
Balance commerciale des services du R-U vis-à-vis de l'UE (surplus)	21 milliards £
Balance commerciale des biens du R-U vis-à-vis de l'UE (déficit)	-89 milliards £
Balance commerciale globale en % du PIB du R-U	-2,4 %
PIB du R-U	2849 milliards $
PIB de l'UE (sans le R-U)	15 963 milliards $
Contribution britannique au budget européen	12 % (17 milliards d'euros)

Figure 11.29 *Les chiffres clefs des relations économiques entre la Grande-Bretagne et l'Union européenne en 2016*

Source : Office for National Statistitics UK, 2016 & Pink Book, Banque Mondiale statistiques, 2016

11.11.4 *Une incertitude juridique*

La Grande-Bretagne s'est retrouvée dans une position asymétrique lors de sa négociation visant à redéfinir ses relations avec l'UE entre 2017 et 2020. En 2017, seulement 8 % des exportations de l'UE sont destinées au R-U pendant que 44 % des exportations britanniques sont destinées à l'UE. Le centre financier de Londres, la City, qui est vital pour l'économie britannique, doit pouvoir exporter ses services vers l'UE et obtenir des « passeports financiers » (pour pouvoir offrir ses services dans l'UE) ou faire valoir une équivalence des standards en matière de règles britanniques et européennes (une sorte de reconnaissance mutuelle, mais dont les contours juridiques sont encore mal définis) (Ford, 2017). Le Royaume-Uni est l'État membre qui accueillait le plus d'IDE et son gouvernement a tenté de convaincre les multinationales qui y investissent en grande partie pour opérer au sein de l'UE qu'ils auraient un accès préférentiel au marché unique. Ainsi, le ministre des Affaires étrangères japonais a demandé au gouvernement de May si les firmes Toyota et Nissan (qui ont trois usines au Royaume-Uni produisant des voitures à destination de l'UE) devraient s'acquitter du tarif douanier standard pour l'importation d'automobiles dans l'UE qui est de 10 % (Parker, 2016). Le gouvernement de May a assuré que le gouvernement britannique offrirait une compensation financière si c'était le cas. On peut cependant s'interroger sur la compatibilité de cette mesure avec les règles de la politique commerciale et de la politique de la concurrence en vigueur au sein de l'UE.

Dans ces conditions, le gouvernement de May et les tabloïdes eurosceptiques pouvaient fanfaronner sur un *hard Brexit*, mais la situation était potentiellement beaucoup plus dommageable pour la Grande-

Bretagne que pour l'UE. La Commission et le Conseil ont nommé le Français Michel Barnier (ancien commissaire français) comme négociateur en chef unique et rejettent a priori l'idée de négociations bilatérales entre la Grande-Bretagne et les États membres. Le Parlement européen a nommé le député et ancien Premier ministre libéral belge Guy Verhofstadt pour la supervision des négociations. Ces choix sont considérés comme durs à l'encontre de la Grande-Bretagne. Barnier et la Commission ont exigé que la Grande-Bretagne souscrive aux engagements financiers européens (contribution britannique au budget) qu'elle a pris avant 2017. Cette somme avoisinerait les 60 milliards, soit 2,4 % du PIB britannique en 2016. La Chambre des Lords a, elle, annoncé en mars 2017 que la Grande-Bretagne pourrait quitter l'UE sans rien payer (Pickard, 2017).

Malgré une rhétorique nationaliste radicale, le gouvernement britannique est resté pragmatique. L'acquis communautaire constitue plus 42 000 documents en 2016 (Commission européenne, 2017). Il était évidemment impossible au parlement britannique de légiférer sur l'ensemble de l'acquis communautaire endéans les deux ans. Teresa May a confirmé à Donald Tusk que la loi britannique qui consacre le Brexit, le *Great Repeal Bill,* transformerait en lois britanniques l'ensemble de l'acquis communautaire. L'idée fut donc de garder les lois gérant l'acquis communautaire pour offrir la stabilité et la prévisibilité juridique nécessaires aux opérateurs économiques britanniques et européens (et internationaux)[38]. N'en déplaise aux eurosceptiques les plus acharnés, une grande partie des règlements et directives européennes s'appliqueront encore pendant des années après le référendum, et même après la sortie de la Grande-Bretagne de l'UE en 2020. Mais ce ne sera plus la cour de justice de l'Union européenne qui sera compétente, mais les tribunaux britanniques. Dans la vie courante et économique, on ne doit donc pas s'attendre à des bouleversements rapides, mais à une divergence progressive en matière de normes techniques, sanitaires et environnementales.

Une question fondamentale était de savoir ce qu'il adviendrait du 1,3 million de sujets britanniques résidant dans l'UE (principalement en Espagne, en France et en Allemagne), soit 0,25 % de la population de l'UE (Commission européenne, 2017) et des 3,2 millions de citoyens de l'UE résidant au Royaume-Uni en 2016 (principalement des Polonais au nombre de 986 000 en 2016, plus de 300 000 Irlandais, plus de 200 000 Roumains, plus de 200 000 Portugais et près de 200 000 Italiens), soit 5 % de la population du Royaume-Uni (ONS, 2017). Les négociateurs de l'UE et du Royaume-Uni se sont montrés pragmatiques. Comme le stipule la Commission, l'accord de retrait publié fin 2019 *« garantit dans une large mesure à ces citoyens et aux membres de leur famille les mêmes droits que ceux dont ils bénéficiaient avant le retrait du Royaume-Uni de l'UE : ils peuvent continuer à vivre, étudier, travailler et voyager librement entre le Royaume-Uni et l'UE. (…) C'est également le cas de tous les citoyens de l'UE qui se sont installés au Royaume-Uni et des Britanniques qui se sont installés dans un État membre de l'UE pendant la période de transition* » (Commission européenne, 2021).

11.11.5 *Quel avenir pour la politique commerciale britannique ?*

Un aspect tout autant problématique est la politique commerciale. Theresa May a indiqué ne pas vouloir que la Grande-Bretagne fasse partie de l'Espace économique européen (dont font partie la Norvège, l'Islande, le Liechtenstein) ou d'une union douanière avec l'UE (à l'instar de la Turquie). Son successeur Boris Johnson, qui la remplace en juillet 2019, a finalement opté pour un accord encore plus limité, faisant du Royaume-Uni un des États européens non membre de l'UE ayant l'accès le plus restreint au marché de l'UE.

Cela signifie que la Grande-Bretagne doit négocier une soixantaine d'accords commerciaux bilatéraux depuis sa sortie en 2020. Jamais un pays développé n'a dû négocier autant d'accords en si peu de temps depuis

38 "The Government will bring forward legislation that will repeal the Act of Parliament – the European Communities Act 1972 – that gives effect to EU law in our country. This legislation will, wherever practical and appropriate, in effect convert the body of existing European Union law (the 'acquis') into UK law. This means there will be certainty for UK citizens and for anybody from the European Union who does business in the United Kingdom" Prime Minister's letter to Donald Tusk triggering Article 50, 29 March 2017 : https://www.gov.uk/government/publications/prime-ministers-letter-to-donald-tusk-triggering-article-50/prime-ministers-letter-to-donald-tusk-triggering-article-50, consulté le 29/05/2017.

l'existence du GATT et de l'OMC. La Grande-Bretagne ne dispose pas d'une grande expertise puisque, depuis 1973, c'est la DG Commerce de la Commission qui négociait les accords. L'administration britannique ne dispose que d'une vingtaine d'experts en négociations commerciales en 2016 et le ministre Sajid Javid[39] a annoncé vouloir en engager des centaines au cours de l'année 2016 (Pickard, 2016). L'ancien commissaire européen au commerce et directeur de l'OMC Pascal Lamy a déclaré que ce serait d'une « complexité inouïe » et que les négociations devraient durer cinq à six ans, alors que le délai est de deux ans (Khan, 2017). Même si le gouvernement britannique a décidé de faire des copiés-collés des accords existants que l'UE a ratifiés avec ses partenaires, il devra compter sur la bonne volonté des dizaines de pays pour respecter le délai, faute de quoi la Grande-Bretagne perdra l'accès préférentiel aux marchés des pays pour lesquels elle n'a pas d'accord et se retrouvera avec l'accès beaucoup moins avantageux que procure l'article 1 de l'OMC.

Certains analystes semblaient espérer que la sortie de l'UE puisse permettre au Royaume-Uni de conclure de meilleurs accords avec certains pays tiers, notamment avec des économies émergentes et les États-Unis. Effectivement, un blocage important à la conclusion de tels accords a été la Politique Agricole Commune et son niveau de protectionnisme élevé. Or la faiblesse du poids de l'agriculture dans l'économie britannique (0,7 % du PIB) permet d'entrevoir des opportunités et d'éviter les déboires qu'a connus au milieu des années 2000 le Commissaire au commerce Peter Mandelson face aux États membres en faveur d'un fort niveau de protection agricole[40]. Dès le résultat du Brexit, le Brésil avait d'ailleurs marqué son intérêt pour relancer des négociations en faveur d'un accord bilatéral (Defraigne, 2017).

À l'été de 2021, le Royaume-Uni a obtenu plusieurs accords, notamment avec le Japon, l'Australie et l'AELE (principalement la Norvège). Certains sont des quasi « copiés-collés » des accords existants comme dans le cas du Canada, mais d'autres divergent des accords négociés par l'UE. Le gouvernement norvégien a constaté que l'accord EALE-Royaume-Uni entraverait plus le commerce que l'accord entre l'AELE et l'UE (Payne S. & Milne R., 2021). Pour accélérer les négociations, le gouvernement britannique a concédé un plus grand accès aux produits agricoles de ces pays que ce qu'il aurait été possible dans le cadre de la politique agricole commune de l'UE. Craignant la délocalisation des sites de production japonais qui produisent en Grande-Bretagne pour toute l'UE, le gouvernement Johnson a concédé une baisse des tarifs relatifs aux pièces détachées automobiles (Harding R. 2020).

Il est difficile de mesurer les impacts de ces accords en termes de détournement de commerce et de bien être des consommateurs. La fin de la période de transition an janvier 2021 s'est traduite par une baisse significative du commerce entre l'UE et le Royaume-Uni, baisse relativement plus importante que celles observées avec d'autres partenaires commerciaux, et qui ne s'expliquerait pas par des effets engendrés par la seule pandémie. Si certaines importations de pays hors de l'UE pourraient désormais être moins chères pour le consommateur britannique, certaines provenant de l'UE le seront plus. Theresa May a obtenu la promesse de l'administration Trump d'obtenir un accord de libre-échange rapide entre les États-Unis et le Royaume-Uni. L'idée est de commencer les négociations là où celles du TTIP se sont arrêtées[41]. Le dossier agricole pourrait être plus facile à gérer, notamment sur les OGM où la position du gouvernement britannique est plus proche de celle de l'administration Trump. Cependant, le problème des indications géographiques désirées par le Royaume-Uni, mais rejetées par les États-Unis, se posera à nouveau (Stoler, 2017). Un problème majeur est la position asymétrique entre les États-Unis et la Grande-Bretagne et la façon dont le gouvernement britannique arrivera à faire respecter l'accord en cas de mesure protectionniste unilatérale de l'administration américaine générant un conflit sur l'application ou l'interprétation des dispositions de l'accord de libre-échange. L'administration Trump a imposé des conditions très difficilement acceptables pour le gouvernement britannique, notamment la libéralisation des soins de santé, le National Health Service pouvant être mis en concurrence avec des firmes de soins de santé américaines privées (Payne S., 2019).

39 Secretary of State for Business, Innovation and Skills du cabinet May.
40 Voir chapitre 12.
41 Voir chapitre 12.

L'accord de libre-échange avec les États-Unis annoncé de manière enthousiaste par May et Johnson tarde à se concrétiser. Les difficultés citées précédemment, combinées à la situation chaotique générée par les effets de la pandémie du COVID-19, expliquent qu'en 2021, un accord avec les États-Unis n'ait pas abouti, et que l'administration Biden accorde la priorité à un plan de relance intérieure post-covid sur la diplomatie commerciale.

Une autre voie envisagée par le gouvernement britannique est de rejoindre l'accord régional du Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) pour se rapprocher des économies du Pacifique dont certaines sont en forte croissance. Le Royaume-Uni a entamé formellement sa procédure d'adhésion en février 2021.

La politique des gouvernements successifs depuis 2017 semble aller tous azimuts et reporter les arbitrages douloureux, probablement en prévoyant de réagir de manière pragmatique et opportuniste aux meilleures ouvertures. La situation est donc très incertaine et le gouvernement britannique navigue à vue. Il est beaucoup trop tôt pour pouvoir estimer les effets de ces bouleversements de la diplomatie commerciale britannique sur l'économie britannique. Cependant peu d'analystes semblent optimistes et tablent plutôt sur une baisse du potentiel de croissance économique (CEP, 2021 ; The Economist, 2020).

11.11.6 *Quel futur accord entre l'UE et le Royaume-Uni ?*

La négociation de l'accord avec l'UE s'est avérée très complexe, car les autorités européennes ne voulaient pas d'un *cherry picking* en ce qui concerne le fonctionnement du marché unique.

Cela posera les mêmes questions en matière de mécanisme d'arbitrage relatif à ce futur accord UE-Royaume-Uni que le CETA ou le TIPP (les ISDS)[42]. Le gouvernement britannique propose un système d'arbitrage mixte composé à parité de juges de la Haute Cour britannique et de juges de la Cour de Justice de l'UE. Ce mécanisme pourrait poser des problèmes de compatibilité avec le droit européen existant.

Les négociations s'avèrent difficiles et, en avril 2017, les dirigeants européens ont déjà prévenu Theresa May du caractère « complètement irréaliste » de son attente d'un accord commercial rapide entre l'UE et le Royaume-Uni[43]. Merkel, notamment, évoque les « illusions » britanniques (Barker, 2017). Le gouvernement britannique veut naturellement obtenir l'accord commercial entre l'UE et la Grande-Bretagne avant de négocier la question des engagements financiers de la Grande-Bretagne envers le budget de l'UE (la fameuse note de 60 milliards d'euros) et des droits d'accès au travail et de résidence des citoyens de l'UE en Grande-Bretagne. Juncker, Tusk et Barnier ont tous indiqué que l'UE imposera une séquence des négociations exactement à l'inverse de celle imaginée par May[44] (Barker, 2017). Les accords entre l'UE et le Royaume-Uni proposés par May seront rejetés par son propre parti, ce qui conduira à son éviction comme leader, ouvrant le 10 Downing Street à Boris Johnson choisi sur un programme plus dur envisageant un no-deal avec l'UE et une sortie avant la fin de 2019.

Finalement, le Royaume-Uni sort de l'UE le 31 janvier 2020 avec un accord de libre-échange et de partenariat économique assez étendu sur les biens et les investissements. Il inclut des dispositions relatives à la concurrence, aux aides d'État et au droit du travail pour éviter des distorsions de concurrence au sein de la zone de libre-échange UE-Royaume-Uni. En cas de distorsion trop importante, la Commission a imposé dans l'article 411 de l'accord un mécanisme complexe de rééquilibrage qui comprend un recours à un tribunal d'arbitrage international pour pouvoir imposer des sanctions à la partie adverse (en restreignant l'accès à son marché) :

42 Voir chapitre 12.
43 *"Completely unreal"*.
44 À ce sujet Tusk a déclaré le 29 avril 2017 : « There's absolutely no question about it, but before discussing the future we have to sort out our past and we will handle it with genuine care but firmly ».

« 1. Les Parties reconnaissent le droit de chaque Partie de définir ses politiques et priorités futures en matière de protection du travail et de protection sociale, environnementale ou climatique, ou en ce qui concerne le contrôle des subventions, d'une manière compatible avec les engagements internationaux de chaque Partie, y compris ceux découlant du présent accord. Dans le même temps, les Parties reconnaissent que des divergences importantes dans ces domaines peuvent avoir une incidence sur le commerce ou les investissements entre les Parties d'une manière qui modifie les circonstances qui ont servi de base à la conclusion du présent accord.

2. Si des incidences importantes sur le commerce ou les investissements entre les Parties résultent de divergences importantes entre les Parties dans les domaines visés au paragraphe 1, chaque Partie peut prendre des mesures de rééquilibrage appropriées pour remédier à la situation. De telles mesures sont limitées, dans leur champ d'application et leur durée, à ce qui est strictement nécessaire et proportionné pour remédier à la situation. La priorité est accordée aux mesures qui perturberont le moins le fonctionnement du présent accord. L'évaluation de ces incidences par une Partie se fonde sur des éléments de preuve fiables et pas simplement sur des conjectures ou de lointaines possibilités »[45]

Il couvre aussi la pêche (gestion des stocks halieutiques), les transports routiers et aériens, ainsi que la protection des données.

L'accord impose des règles d'origine[46] aux produits qui veulent bénéficier d'un tarif douanier nul. Cela signifie la mise en place de contrôles douaniers plus contraignants pour le commerce de biens entre les deux partenaires qui engendrera des coûts pour les opérateurs privés.

Mais l'accord ne comprend que peu de dispositions relatives aux services qui constituent un des avantages comparatifs de l'économie britannique, notamment les services financiers (Parker G. et al., 2020).

11.11.7 *L'avenir de la City et ses liens avec les marchés financiers de l'UE*

Un problème fondamental pour l'avenir de l'économie britannique et pour le fonctionnement des marchés financiers au sein de l'UE est de savoir comment vont évoluer les liens entre le plus grand centre financier d'Europe, la City de Londres, et le marché unique européen. Après une période difficile de 1914 aux années 1960, la City a retrouvé une place centrale dans la finance mondiale, notamment grâce à l'émergence du marché des eurodevises et des centres financiers off-shore britanniques[47]. Elle est devenue le plus grand marché des opérations de change dans le monde. Elle constitue, loin devant Paris et Francfort, le plus grand district marshallien de l'UE en matière de services financiers et joue donc un rôle clef au sein des marchés financiers de l'UE. Le gouvernement britannique et la City ont toujours voulu bénéficier du marché unique européen tout en limitant un maximum les éventuelles initiatives visant à réguler les services financiers et les mouvements de capitaux, notamment sur la question des centres off-shore ou de la rémunération des dirigeants d'institutions financières. Bien que certaines firmes, par exemple le Tosca Fund, se soient prononcées en faveur du Brexit pour se rapprocher des économies émergentes d'Asie, notamment de la Chine (Financial Times, 2016), les institutions financières de la City étaient majoritairement en faveur du maintien du Royaume-Uni dans l'UE et ont été surprises par le résultat du référendum de juin 2016.

45 Article 411, paragraphes 1 & 2ACCORD DE COMMERCE ET DE COOPÉRATION entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A22021A0430%2801%29&from=EN)

46 Voir chapitre 12

47 Voir le chapitre 5.

La plupart des firmes britanniques de la City étaient déterminées à garder une forte présence sur le marché unique de l'UE. Tous les acteurs britanniques, européens et mondiaux de la finance sont conscients que, du fait du Brexit, la City risque de perdre une partie de ses activités au profit d'autres places financières de l'UE mais aussi de New York. En effet, selon les Traités européens en vigueur, toute firme prestant des services financiers dans un État membre de l'Union européenne peut se prévaloir d'un « passeport européen » qui lui donne le droit d'établissement et la libre prestation de services dans les autres pays membres. Depuis le 1er janvier 2021, les firmes basées au Royaume-Uni ne disposent plus de ce passeport.

Pour maintenir un maximum d'activités financières sur Londres et éviter de perdre le district marshallien qui est probablement celui qui génère la plus grande valeur ajoutée au sein de l'économie britannique, le gouvernement britannique et la City ont œuvré pour essayer d'obtenir un principe d'équivalence pour les firmes financières localisées en Grande-Bretagne (Noyer, 2017).

En mars 2021, l'Union européenne et le Royaume-Uni ont conclu un *memorandum of understanding* relatif aux services financiers. Il comprend des équivalences temporaires pour le Royaume-Uni jusqu'en 2022 pour certains marchés financiers. Cet accord, qui n'a pas la force juridique d'un traité, reste temporaire et il est difficile de savoir quelles équivalences donneront droit à quels accès au marché unique de l'UE, mais ces derniers seront moindres que ceux dont bénéficiaient les opérateurs financiers en Grande-Bretagne du temps des passeports européens du Marché Unique (Martucci F., 2021).

Devant l'incertitude qui se prolonge depuis 2016, de nombreuses firmes britanniques et non britanniques disposant de filiales à Londres essaient de trouver des solutions juridiques qui assurent une continuité pour l'après-brexit. Elles peuvent aussi considérer que la politique du gouvernement britannique en faveur d'une forte libéralisation financière globale et une législation fiscale avantageuse plaide pour un maintien de leurs activités au Royaume-Uni. Cependant, elles craignent que de nouvelles régulations européennes ne créent d'importantes barrières à la libre circulation des services financiers entre le Royaume-Uni et l'UE. Il s'agit donc d'un arbitrage difficile dont les résultats en termes de relocalisation d'activités financières de la City vers le continent ne seront visibles que plusieurs années après la sortie de la Grande-Bretagne de l'UE.

La Lloyd's of London, la bourse des assurances, a choisi de relocaliser partiellement ses activités sur Bruxelles en mars 2017 (Belga, 2017). Une des villes qui s'est profilée le plus activement pour attirer des activités financières localisées à Londres est Paris. Depuis juin 2016, une politique « bipartisane » qui allie les socialistes et les républicains est suivie par le quartier de la Défense de Paris, la ville de Paris, la Région Île-de-France et le gouvernement français, qui ont mis en place des mesures pour favoriser le développement des activités financières venues de Londres. Ainsi, les autorités du quartier d'affaires parisien de la Défense prévoient d'ici à 2021 la construction de sept gratte-ciels, soit 375 000 m² de nouveaux bureaux. Juste après le référendum, le gouvernement français a mis en place un régime fiscal plus avantageux pour les expatriés et la possibilité de remplir des formulaires administratifs en anglais pour enregistrer les firmes financières en France. Le slogan mis en avant par la Défense fin 2016 est « *tired of the fog, try the frogs* » (Stothard, 2017). L'élection à la présidence de Macron, ancien cadre de Rothschild, pourrait encore renforcer cette stratégie, car il s'est ouvertement déclaré en faveur d'une politique visant à attirer les services financiers de Londres sur Paris pour l'après 2019. La concurrence entre Paris et Londres est ouverte. Après l'élection de Macron, le journal Evening Standard a titré : *« Macron targets City of London »* et Osborne, l'ancien chancelier de l'Échiquier du gouvernement Cameron, a ajouté : « *He will target City jobs. Whether we let them go is up to us… »* (Osborne, 2017) Selon la Banque de France, à la fin de 2020, 170 milliards d'actifs et 2500 emplois avaient été transférés de Londres vers Paris (Stafford P. *et al.*, 2021).

Paris n'est pas le seul candidat pour reprendre une partie des services financiers de la City. Francfort, la capitale financière de l'Allemagne qui accueille le siège de la Banque Centrale européenne, a également bénéficié de relocalisations d'activités en provenance de Londres. Mais deux centres financiers de moindre importance ont particulièrement bénéficié des effets du Brexit. Les activités liées aux transactions boursières et

de produits dérivés en euros se sont massivement déplacées vers Amsterdam. Le volume des transactions boursières effectuées à Amsterdam a grimpé de 2,6 à 8,7 milliards d'euros entre début 2020 et début 2021, alors que celui de Londres a chuté de 17,6 à 7,8 milliards. La City a également subi une perte de parts de marché pour les produits dérivés libellés en euros au profit d'Amsterdam, de Paris et de New York (Stafford P. et al., 2021). Dublin sort également son épingle du jeu. La proximité géographique et culturelle, la politique fiscale et la présence de nombreux experts en matière de droit britannique font de l'Irlande un lieu privilégié pour l'ouverture de filiales qui peuvent prester des services financiers au sein du marché unique (Du J. and Shepotylo O., 2021).

Il est encore difficile de voir jusqu'à quel point Paris, Amsterdam, Bruxelles, Dublin, Luxembourg ou Francfort arriveront à attirer une partie des activités financières situées à Londres. Jusqu'en 2021, la City avait réussi à garder une grande partie de ses activités, mais son futur reste incertain.

Le gouvernement Johnson a engagé une série de réformes pour renforcer l'attractivité de la City. Ainsi, les plafonds européens visant à limiter les très hautes rémunérations dans les services financiers ont été relâchés. De plus, le gouvernement britannique veut exempter les services financiers du récent projet de système de taxe globale visant à imposer un taux de 15 % de taxe aux multinationales que le président Biden a proposé au G7 en juin 2021 (Agyemang E. et al., 2021). Les autorités britanniques ont également flexibilisé les règles et réduit les taxes sur certains marchés spécifiques des changes (dits « dark pools ») (Stafford P. 2021).

Une autre conséquence du Brexit est la cession de Borsa Italiana, la bourse italienne, par le London Stock Exchange Group pour 4,444 milliards d'euros à Euronext, le principal opérateur boursier de l'UE (LSEG, 2021).

Cette question des relocations post-brexit des services financiers est déterminante pour l'avenir de l'économie britannique. Les services financiers comptent directement pour plus de 10 % du PIB, un pourcentage sans équivalent au sein des dix plus grandes économies mondiales (Office for National Statistics, 2014). 390 000 personnes travaillent dans les services financiers à Londres (Bank of England, 2017). Un mouvement massif de délocalisations d'activités dans la finance pourrait engendrer un déclin économique marqué de l'économie britannique.

11.11.8 *Les conséquences politiques et sociales sur la Grande-Bretagne*

Le Brexit peut entraîner une plus grande instabilité politique, car il relance la question de l'indépendance écossaise avec la tenue possible d'un deuxième référendum. En juin 2017, les Écossais ont voté à 62 % en faveur du maintien dans l'UE et, en septembre 2014, ils ont voté à 55,3 % en faveur du maintien dans le Royaume-Uni (alors perçue comme membre de l'UE). Les dirigeants du SNP indépendantiste qui dominent largement les institutions régionales écossaises depuis 2011 espèrent qu'une partie de l'électorat pro-européen, qui a voté contre l'indépendance lors du référendum de 2014, changera d'avis. Depuis le Brexit, et surtout depuis l'explosion de la pandémie, de nombreux sondages les confortent, indiquant un résultat favorable au camp indépendantiste.

Plus délicate encore sera la question de l'Irlande du Nord, car la république d'Irlande reste membre de l'UE, ce qui entraînera un renforcement des frontières entre les deux Irlandes. Or, l'accord de paix du *Good Friday* de 1999 entre les unionistes et les républicains avait été facilité par le fait que l'appartenance commune à l'UE du Royaume-Uni et de l'Irlande permettait de ne pas trancher en faveur d'un des deux camps sur certains aspects frontaliers (pas de poste-frontière entre l'Irlande du Nord et la république d'Irlande), administratifs et politiques. Certains analystes mettent en évidence les plus grands risques d'une nouvelle flambée de violence en Irlande du Nord (De Jonquière, 2017 ; Parker, 2017).

Une difficulté politique supplémentaire provient du fait que le gouvernement britannique a fait promulguer une loi en 2020, l'*Internal Market Act* qui remet en question la dévolution de certains pouvoirs

concédés en 1997 aux régions du Royaume-Uni (Écosse, Irlande Nord et Pays de Galles) (Dougan M. *et al.*). La Grande-Bretagne ne dispose plus que d'un accès restreint au marché unique de l'UE, accès qui n'est pas encore compensé par les accords commerciaux auprès de ses partenaires commerciaux hors de l'UE. Donc le gouvernement britannique envisage de recentraliser et d'harmoniser les normes techniques pour mieux intégrer le marché britannique et mieux protéger, par des barrières techniques au commerce communes, les régions d'Écosse, d'Irlande Nord et du Pays de Galle de la concurrence de l'Union européenne. Cela vise à faire que la convergence réglementaire ait bien lieu au niveau du Royaume-Uni et force les régions à suivre l'Angleterre si le parlement de Westminster décide de diverger des règles de l'UE. Mais cela veut dire que Westminster doit empiéter sur les compétences des parlements régionaux, ce qui n'ira pas sans créer des tensions politiques sérieuses et des effets économiques peu favorables à ces régions (le marché anglais étant moins important que celui de l'UE).

Sur le plan social, le gouvernement n'a pas pris de mesures majeures qui inverseraient les tendances observées cette dernière décennie au sein de l'économie britannique. La dette publique continue de se creuser pour atteindre au moins 98,5 % du PIB en 2021 (Inman P. 2021).

Les milliards d'économies annoncés par les partisans du Brexit en cas de sortie de l'UE (en raison de l'arrêt de la contribution britannique au budget européen) ne se sont pas matérialisés, et les Britanniques apprennent au moment de la sortie en janvier 2021 que le gouvernement Johnson paiera plus de 40 milliards d'euros pour ses engagements budgétaires européens pris avant le Brexit (Perrotte D. 2020). Ces milliards que le UKIP et d'autres *brexiteers* promettaient d'utiliser pour renflouer le NHS (système de santé publique) n'existent pas encore. L'inflation est repassée au-delà des 2 % en 2017, réduisant le pouvoir d'achat des bas salaires. La région de Londres et du sud-est de l'Angleterre qui concentre les districts marshalliens à haute valeur ajoutée dans les services financiers, l'industrie ICT ou le pharmaceutique continue de croître plus rapidement que le nord de l'Angleterre et l'Irlande du Nord. Ces régions périphériques de l'UE connaissent des niveaux de pauvreté très élevés pour l'Europe occidentale, ce qui crée une cassure profonde dans le pays.

11.11.9 *Les conséquences pour l'UE*

Outre les pertes économiques exposées ci-dessus, le plus grand risque pour l'UE est que la Grande-Bretagne fasse des émules auprès d'autres États membres. Bien que les courants eurosceptiques se renforcent, il ne faut pas exagérer le risque d'autres sécessions, car tous les États membres ne disposent pas des mêmes caractéristiques spécifiques à l'expérience passée de la puissance économique hégémonique britannique et de son héritage impérial. Certaines économies nationales de l'UE ne peuvent pas se permettre de se couper du Marché Unique de l'UE.

Ce qui semble plus probable, c'est que le Brexit renforce certains courants politiques (notamment de la droite conservatrice à l'extrême droite, ainsi que des souverainistes étiquetés à gauche) qui affichent la volonté de réduire le poids des institutions supranationales (et leurs budgets), de certaines politiques ou directives européennes (la BCE et l'UEM, le semestre européen[48], la directive sur les travailleurs détachés, la libre-circulation des travailleurs, la politique de la concurrence et son contrôle sur les aides d'État, la politique commerciale relative aux accords commerciaux mixtes[49]). La concomitance de la sortie du Royaume-Uni de l'UE et de la crise induite par la pandémie du COVID-19 rendent très difficilement mesurable l'impact du Brexit dans le contexte de récession globale de 2020. Cela ne permet pas aux opinions publiques britanniques et européennes de faire un constat clair sur les effets du Brexit au moment de cette sortie. Il est très probable que les effets du Brexit ne se feront pleinement sentir qu'après une décennie lorsque les entreprises auront

48 Voir le chapitre 5.
49 Voir le chapitre 12.

réorganisé leurs activités de manière plus stable, en procédant aux arbitrages qui permettent de réduire leurs coûts de production.

Une conséquence majeure, mais dont les effets sont imprévisibles et seront très difficilement mesurables, est la divergence réglementaire entre l'UE et le Royaume-Uni. Ce problème provient de l'existence d'une grande économie voisine de l'UE qui dispose d'un accès préférentiel *de jure* au marché unique de l'UE en ce qui concerne la liberté de circulation des biens, mais qui annonce son intention de diverger sur le plan réglementaire de l'acquis communautaire. Le gouvernement de Johnson, ainsi que la *task force* dirigée par Ian Duncan Smith, l'ancien président du parti conservateur et membre du cabinet de Cameron, mise en place par ce même gouvernement pour analyser la stratégie en matière de règles techniques et sanitaires, ont clairement indiqué leur volonté d'aller vers une plus grande dérégulation tout en jouant sur la carte de la proximité avec l'UE. Ainsi le gouvernement britannique met en avant des propositions de régulation plus laxistes dans la finance (abandon des règles mifid 2), le numérique (abandon de la RGDP de l'UE), les essais cliniques pharmaceutiques (régulation basée sur des principes plus que sur un code réglementaire) et l'agro-alimentaire (relaxation des règles sur les OGMs). La Grande-Bretagne abandonnerait le principe de précaution pour le principe de proportionnalité qui permet une plus grande prise de risque en matière de régulation sanitaire et environnementale (Duncan Smith, 2021 ; Thomas & Pickard, 2021).

Le gouvernement britannique est également tenté d'abandonner la Charte Sociale européenne, bien qu'aux effets très limités et qui est peu appliquée en Grande-Bretagne dans les faits. Suite au tollé suscité par cette proposition au sein des syndicats, il a fait marche arrière (Parker G. & Pickard J., 2021).

Ainsi, en ce qui concerne la publicité sur le tabac, après le Brexit le gouvernement britannique a transposé la règle européenne en loi britannique. La nouvelle loi interdit la publicité du tabac sur internet[50] pour les sites destinés à un public britannique, mais ne considérerait plus comme un délit une telle publicité si ces sites s'adressent à un public situé en dehors du Royaume-Uni. Vu les difficultés de réguler l'accès international à des sites par les autorités de l'UE, cela offrirait aux producteurs de tabac une possibilité d'utiliser la Grande-Bretagne comme plateforme pour atteindre les consommateurs du monde entier dont ceux de l'UE. Il est plausible que le gouvernement britannique compte sur le puissant lobby du tabac au sein de l'UE pour freiner les dispositions législatives qui mettraient fin à ce vide juridique (Lopes S. et al.).

Ces nombreux exemples indiquent clairement à la fois la volonté de déréguler pour attirer des firmes, y compris celles de l'UE, qui voudraient éviter les cadres régulatoires de l'UE ou d'autres économies, et d'obtenir des accès à de grands marchés comme ceux du Japon et du Pacifique, des États-Unis et de l'UE. La stratégie des gouvernements britanniques post-Brexit semble être d'offrir aux firmes multinationales désirant contourner les réglementations financières, sanitaires, sociales et environnementales une base géographique disposant d'une main-d'œuvre hautement qualifiée, d'une infrastructure très développée et d'un système juridique très accommodant qui sera également une porte d'entrée vers les marchés européens.

Une analyse réaliste ne peut écarter la possibilité d'une politique extrêmement cynique du gouvernement britannique qui multiplierait volontairement les vides et les ambiguïtés juridiques pour poursuivre cette stratégie d'attraction des multinationales. La cadre régulatoire du commerce UE-Grande Bretagne est extrêmement technique, complexe et donc chronophage. Cela le rend peu accessible au monde politique et aux opinions publiques et nécessite une mobilisation importante des fonctionnaires européens et nationaux des États membres, déjà débordés par la crise de la pandémie et par les effets du Brexit. Dans ce contexte, il est plus aisé pour des intérêts spécifiques, notamment de grandes multinationales de l'UE ou d'ailleurs, d'effectuer des stratégies de lobbying pour exploiter ces vides juridiques entre le Royaume-Uni et l'UE afin de réduire leurs coûts de production.

50 Brexit Statutory Instrument (Brexit SI) covering the Tobacco Advertising and Promotions Act 2002 promulgué en 2019.

Cette possibilité rend la question de l'Irlande du Nord particulièrement problématique. Dans le contexte politique tendu, ni le gouvernement britannique ni le gouvernement de la République d'Irlande ne désirent de « hard border » avec la construction d'infrastructures frontalières qui risquent de relancer le conflit entre les deux communautés d'Irlande du nord. Des contrôles volants sont difficiles à mettre en place au regard des centaines de routes qui existent entre les deux pays. C'est pourquoi l'Union européenne a exigé une frontière administrative en mer d'Irlande entre l'Irlande du Nord et le reste du Royaume-Uni. Mais un tel régime douanier rapproche l'Irlande du Nord de la République d'Irlande, ce qui engendre un changement du *statu quo* politique. Mais les considérations relatives à la situation politique en Irlande du Nord pourraient ne pas être les seules raisons qui motiveraient le gouvernement Johnson à laisser des frontières poreuses en Irlande du Nord. Le gouvernement britannique pourrait aussi tabler sur une stratégie de frontière poreuse pour laisser se développer une contrebande de produits qui ne satisfont pas aux règles d'origine ou aux critères réglementaires du marché unique européen et qui renforcerait la position de la Grande-Bretagne comme plateforme d'exportations de biens et services moins régulés et destinés à l'UE. Le gouvernement Johnson a démontré à de nombreuses reprises son mépris pour les engagements juridiques contractés avec l'UE. Une telle attitude ne manquerait pas d'engendrer de fortes tensions. Déjà au printemps 2021, la Commission, ayant constaté de nombreux manquements aux obligations de la Grande-Bretagne, a exigé du gouvernement britannique la mise en place de réelles mesures douanières en mer d'Irlande. Si la porosité de la frontière d'Irlande gagnait en importance, cela poserait la question des conditions d'accès plus restrictives au marché unique européen pour les biens en provenance de la République d'Irlande. La création d'un régime spécial pour l'Irlande ne serait pas sans sérieuses difficultés juridiques et créerait un précédent qui pourrait affaiblir la cohésion du marché unique.

Un rattachement politique de l'Irlande du Nord à la République d'Irlande solutionnerait ce problème, mais cette perspective semble encore éloignée. Même auprès de l'électorat nationaliste qui vote Sinn Fein en Irlande du Nord, nombreux sont ceux qui craignent un rattachement à l'Irlande qui leur ferait perdre la couverture de santé du National Health Service britannique, bien plus avantageuse que celle de la république d'Irlande (Cowell-Meyers & Gallaher, 2021). Le problème épineux des frontières de l'Irlande du Nord risque d'engendrer des tensions répétées entre Londres et Bruxelles au cours des prochaines années.

11.12 LA POLITIQUE RÉGIONALE COMME OUTIL DE COHÉSION

11.12.1 *Les origines de la politique régionale*

Comme cela a été souligné au début de ce chapitre, la politique régionale et le principe de disposer de transferts financiers visant à favoriser spécifiquement le rattrapage n'apparaissent réellement qu'au début des années 1970. Pourtant dès 1960, la Commission déclare qu'elle souhaite « promouvoir un acheminement progressif vers une politique régionale susceptible de réduire les écarts entre les niveaux de développement des diverses régions de la communauté » (cité in Drevet, 2008 : 44). Une Direction Générale de la Politique Régionale (la DG XVI) est créée en 1967. À la fin des années 1960, la Commission constate qu'« après douze années de marché commun, les disparités régionales ne sont pas réduites » (Drevet, 2008 : 41).

Certes, il est déjà possible à cette époque d'effectuer des transferts vers les régions les plus pauvres de manière indirecte par le biais de projets spécifiques de certaines institutions européennes qui sont créées en même temps que le Marché Commun. Ainsi la Banque européenne d'Investissement offre des prêts pour réaliser des projets d'infrastructures qui peuvent bénéficier aux régions les plus défavorisées dont les infrastructures sont insuffisamment développées. Le Fonds Social européen octroie des fonds pour lutter contre le chômage qui sont le plus souvent destinés aux régions les moins riches de la CEE car le chômage y est en

général plus élevé. Le Fonds européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA) qui vise à financer des projets d'adaptation des structures agricoles et de développement rural, cible également généralement des régions plus pauvres comme le Mezzogiorno italien. Toutefois, l'ensemble de ces fonds qui sont transférés vers les régions les plus pauvres de la Communauté ne s'élève qu'à 3 % du budget européen en 1970 (Baldwin, 2009 : 405).

La donne change avec l'entrée de la Grande-Bretagne en 1973. Cette dernière soutient les initiatives de la Commission. La Grande-Bretagne ne possède qu'un très petit secteur agricole, car elle s'approvisionne pour ces produits auprès des économies du Commonwealth. Elle est donc contributrice nette de la PAC qui consomme plus de 90 % du budget européen en 1970, soit environ 0,72 % du PIB de la CEE. En soutenant la création d'une politique régionale de cohésion dont ses régions pauvres du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord sont bénéficiaires, la Grande-Bretagne obtiendra 28 % du budget de la politique régionale en 1974. Le gouvernement britannique réduit ainsi sa contribution nette au budget européen (Dinan, 2005 : 73). Il dispose du soutien de l'Italie et de l'Irlande qui en sont alors les plus grands bénéficiaires. Le Fonds européen de Développement Régional (FEDER) est accepté dans les grandes lignes en 1974 (Drevet, 2008 : 54). La politique régionale prend progressivement une place aussi importante que la PAC dans le budget européen, les sommes allouées aux deux politiques grevant 4/5 du budget européen (Baldwin, 2009 : 86).

Avec les élargissements de 1981 et 1986, les nouveaux États membres de la Méditerranée en deviennent les principaux bénéficiaires. Les États membres qui sont des contributeurs nets sont en premier lieu l'Allemagne et ses voisins du nord (Drevet, 2008 : 87). L'Acte Unique de 1986 dans ses articles 158 à 162 mentionne explicitement la « cohésion économique et sociale » comme objectif. Ce dernier dépasse le cadre de la politique régionale et englobe des problèmes de transports, de développement technologique, d'environnement et de culture.

En 1988-1989, la Commission rationalise les différents fonds de cette politique de cohésion qui comprend la politique régionale sous la dénomination de « fonds structurels ». Cette rationalisation essaie de concentrer les ressources sur ce qu'on va appeler « l'objectif 1 » (depuis 2007 renommé « objectif de convergence ») qui accorde des fonds aux régions les plus pauvres en termes de PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat. Pour assurer une meilleure coordination, elle met en place un partenariat à trois niveaux (supranational avec la Commission, national avec les administrations des États membres et régional avec les autorités locales). Le principe d'additionnalité s'impose, ce qui signifie que les fonds structurels européens sont un complément et non un substitut aux politiques régionales des États membres.

Sous la pression des États membres méditerranéens, le budget européen alloué aux fonds structurels continue de s'accroître pour atteindre 0,46 % du PIB de l'UE au début des années 1990 contre 0,08 % à ses débuts en 1975. En effet sous l'impulsion de Jacques Delors, les budgets sont accrus pour obtenir le soutien des États membres les moins développés au projet du marché unique. En effet, l'avènement du marché unique de 1993 et le renforcement de la concurrence intracommunautaire qui en résultera fait craindre à ces États membres des faillites d'entreprises et une hausse du chômage dans les régions moins avancées sur le plan économique (Dinan, 2005 : 375). L'accroissement de la politique régionale est une manière de compenser ces pertes potentielles. Il représente autour d'un tiers du budget européen jusqu'en 2013.

Les élargissements de 2004 et de 2007 bouleversent encore la clef de répartition des fonds structurels. Les NEM qui abritent le plus de régions pauvres au sein de l'UE en deviennent les principaux bénéficiaires, et ce au détriment de plusieurs régions de l'ouest de l'UE qui ne sont plus éligibles pour bénéficier de la politique de cohésion. La politique régionale a connu de nombreuses critiques de la part d'organisations internationales, dont celles de la Banque Mondiale qui remettent en question les fondements théoriques économiques de cette politique, mais également son application (Dinan, 2005 : 382). Les critiques soulignent que, de 2004 à 2007, certains pays bénéficiaires dont les NEM, ne disposaient pas des capacités administratives nécessaires à l'utilisation efficace de ces fonds. Leurs administrations ne sont pas toujours suffisamment formées à ces poli-

tiques, surtout au niveau local des régions les moins avancées (Amstrong, 2011 : 360). La corruption est également un véritable problème pour certains États membres, notamment la Bulgarie, la Roumanie ou encore le sud de l'Italie, toujours gangrenée par les mafias.

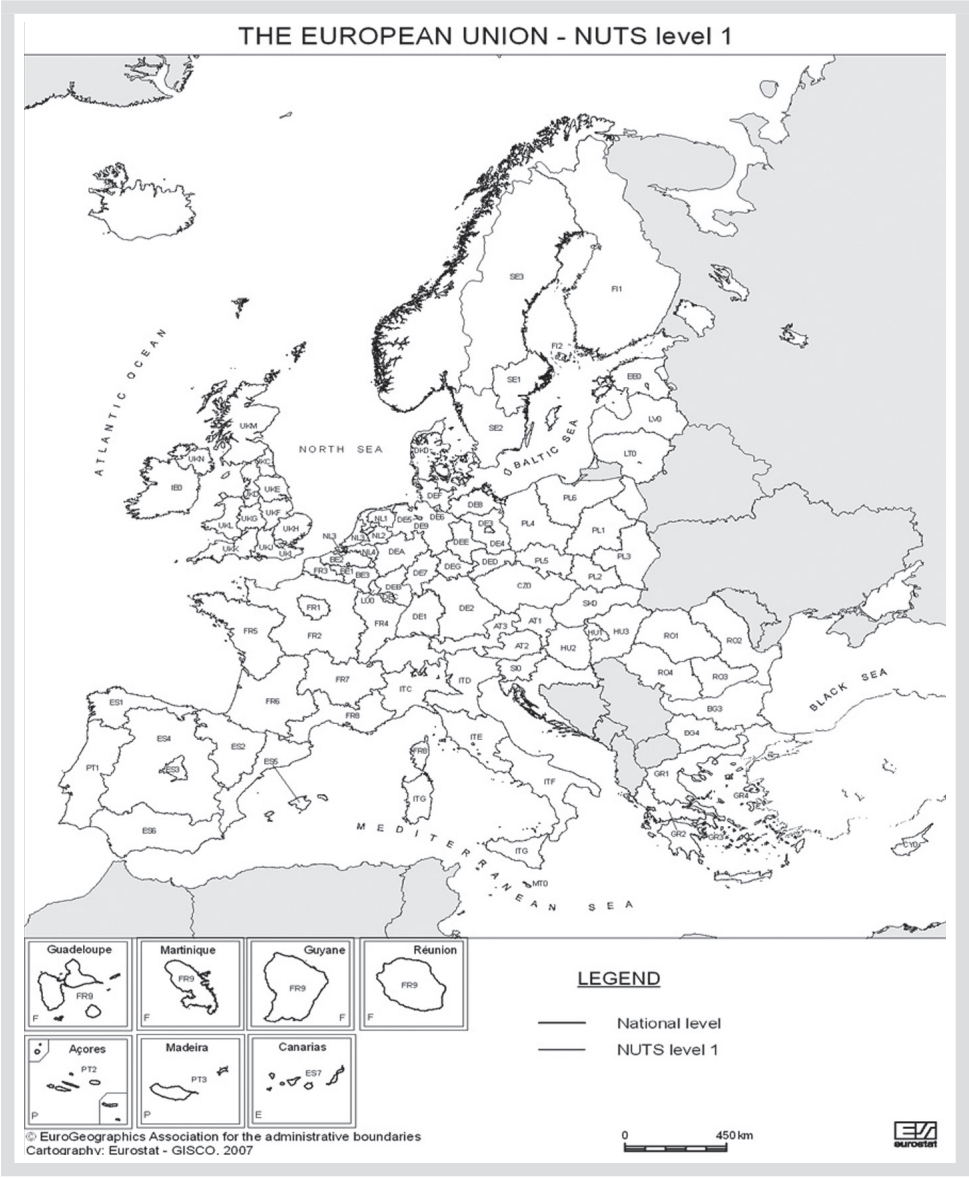
Depuis 2000, la politique de cohésion est organisée de façon à favoriser la réalisation des objectifs de la Stratégie de Lisbonne et d'Europe 2020[51]. Depuis cette même date également, la politique régionale est organisée par plans pluriannuels (2000-2006 et 2007-2013) centrés sur trois objectifs et fonctionnant à l'aide de trois instruments financiers.

11.12.2 *La Nomenclature d'unités territoriales statistiques ou NUTS*

La liste des régions éligibles pour ces objectifs de la politique de cohésion est élaborée par la Commission. C'est la Commission qui divise l'Europe géographiquement selon une classification dite de « Nomenclature d'unités territoriales statistiques » ou NUTS. Il s'agit de trois niveaux de subdivision territoriale.

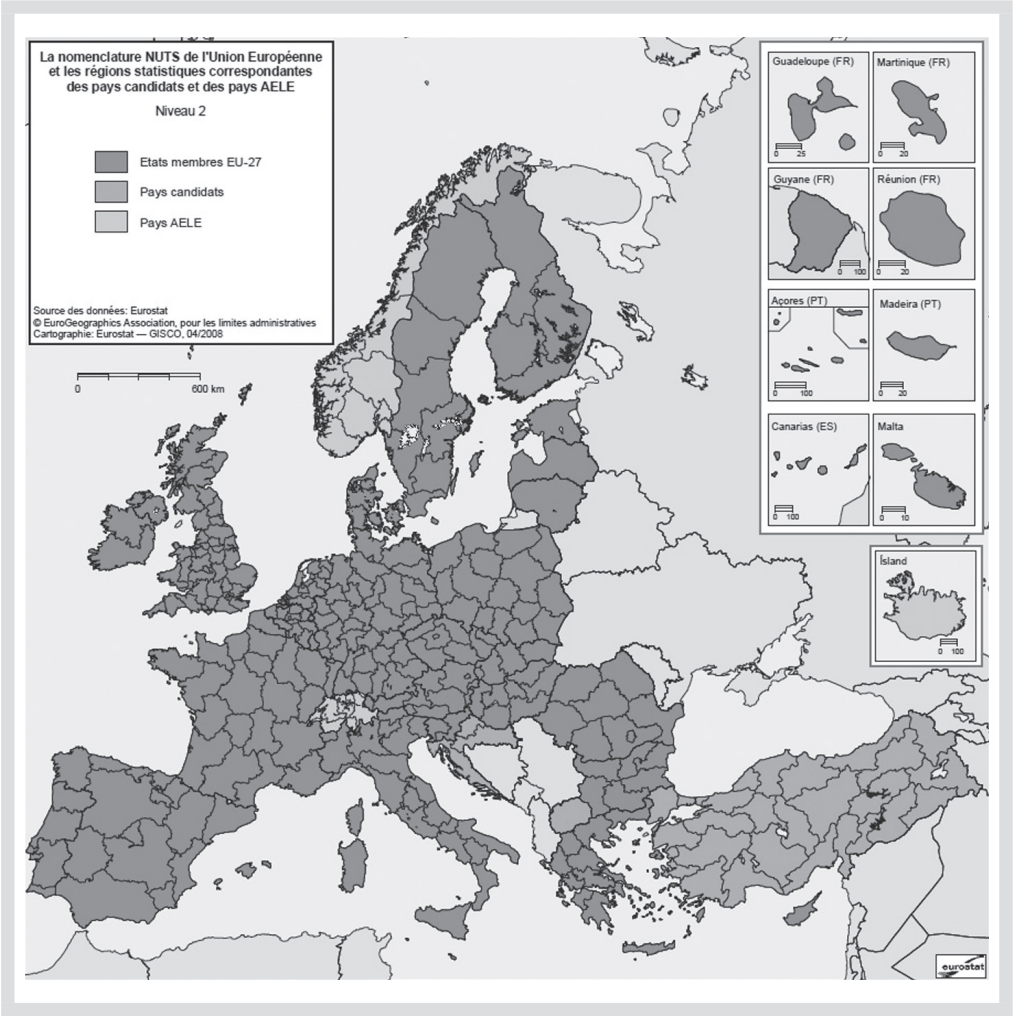
La subdivision de type NUTS 1 découpe l'UE en unités territoriales dont la population est comprise entre 3 et 7 millions d'habitants qui sont « les grandes régions socio-économiques » (Eurostat, 2013). Ainsi la région NUTS 1 « Est de la France » comprend la Lorraine, l'Alsace et la Franche-Comté. Si sa population ou sa superficie est très réduite, un État membre peut constituer une région NUTS 1 à lui seul, c'est le cas de l'Irlande ou de l'Estonie. La subdivision de type NUTS 2 aboutit à la constitution d'unités territoriales dont la population est comprise entre 800 000 et 3 millions d'habitants. Enfin, les NUTS 3 sont des unités de 150 000 à 800 000 habitants qui peuvent être considérées comme des « petites régions utiles pour des diagnostics particuliers » (Eurostat, 2013). C'est la subdivision NUTS 2 qui est pertinente pour les objectifs de la politique régionale. La Commission établit une liste des régions entre 800 000 et 3 millions d'habitants selon ses propres critères statistiques. Selon le dernier découpage de 2006, le territoire de l'Union européenne à 27 (avant accession de la Croatie) comprend 97 régions de niveau NUTS 1, 271 régions de niveau NUTS 2 et 1 303 régions de niveau NUTS 3.

51 Voir le chapitre sur la politique industrielle et la politique de recherche.



Carte 11.4 *Les régions NUTS 1*

Source : Eurostat, 2013



Carte 11.5 *Les régions NUTS 2*

Source : Eurostat, 2013

Carte 11.6 *Les régions NUTS 3*

Source : Eurostat, 2013

11.12.3 *Les objectifs et instruments financiers*

A. L'objectif de convergence-solidarité entre régions (anciennement objectif 1)

Cet objectif est le plus important car il absorbe 283 milliards d'euros entre 2007 et 2013, soit 81,5 % du budget de la politique de cohésion. Il touche 99 régions comprenant 170 millions de citoyens de l'UE (Commission européenne Info Regio, 2013).

À l'aide des instruments financiers, ces aides financières soutiennent des projets visant à *« réduire les disparités régionales en Europe, en aidant les régions dont le produit intérieur brut (PIB) par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne de l'Union européenne à rattraper les autres »* (Commission européenne Info Regio, 2013). Ces projets sont liés aux objectifs de la stratégie de Lisbonne et puis d'Europe 2020 : *« amélioration des infrastructures de base, aide aux entreprises, traitement des déchets et des eaux usées, connexion à l'internet à haut débit, formation, création d'emplois »* (Commission européenne Info Regio, 2013).

La détermination des régions qui remplissent les critères de l'objectif de convergence est réalisée par la Commission qui établit une liste des régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne de l'Union européenne. Ce ne sont donc pas les États membres qui décident de l'éligibilité de leurs régions (Amstrong, 2011 : 357).

B. L'objectif de compétitivité régionale et emploi (anciennement objectif 2)

Il vise à « créer des emplois en favorisant la compétitivité et en renforçant l'attrait des régions concernées pour les entreprises et les investisseurs » (Commission européenne Info Regio, 2013).

Cet objectif ne concerne que les régions qui ne sont pas déjà couvertes par l'objectif de convergence. Les montants alloués à cet objectif s'élèvent à 55 milliards d'euros, soit 16 % du budget total. Les projets financés dans le cadre de cet objectif de « compétitivité régionale et emploi » doivent s'inscrire dans la stratégie de Lisbonne et ensuite dans Europe 2020. Il s'agit notamment de *« développement des transports propres, aide aux centres de recherche, aux universités, aux petites entreprises et aux nouvelles entreprises, formation, création d'emplois, etc. »* (Commission européenne Info Regio, 2013).

À la différence de l'objectif de convergence, toutes les régions (hormis celles déjà couvertes par l'objectif de convergence) sont potentiellement éligibles. Ce n'est donc pas la Commission qui sélectionne, comme dans l'objectif de convergence, les régions spécifiques où peuvent être financés des projets liés à cet objectif « compétitivité régionale et emploi ». Les projets financés par l'UE dans le cadre de ce dernier objectif sont donc soumis par les États membres à la Commission (à la Direction Générale de la politique régionale et urbaine) qui choisit ses priorités et ses régions éligibles. La DG de la politique régionale décide ensuite de la comptabilité de ces projets avec les critères de l'objectif en question (Amstrong, 2011 : 357).

C. L'objectif de coopération territoriale européenne

Il vise à *« renforcer la coopération transfrontalière entre pays ou régions, qui n'existerait pas sans l'aide de la politique de cohésion »*. Il s'agit d'un objectif mineur qui ne mobilise que 2,5 % du budget de la politique régionale. Il vise à faciliter les coopérations au niveau du commerce, du tourisme des infrastructures, du transport et de l'utilisation des ressources naturelles (Commission européenne Info Regio, 2013).

D. Les instruments financiers

Les instruments financiers sont au nombre de trois, le FEDER, le Fonds Social Européen et le Fonds de Cohésion. Les trois peuvent être mobilisés pour l'objectif de convergence. Pour l'objectif de « compétitivité régionale et emploi », seuls interviennent le FEDER et le Fonds Social européen. L'Objectif de coopération territoriale européenne n'est finançable qu'au travers le FEDER[52].

11.12.4 *Les récents développements de la politique de cohésion pour la période 2021-2027*

Selon la Commission, les investissements de l'UE au cours de la période 2021-2027 devraient être guidés par cinq objectifs :

> *« une **Europe plus intelligente**, grâce à l'innovation, à la numérisation, à la transformation économique et au soutien aux petites et moyennes entreprises ;*
>
> *une **Europe plus verte et à zéro émission de carbone**, qui met en œuvre l'accord de Paris et investit dans la transition énergétique, les énergies renouvelables et la lutte contre le changement climatique ;*
>
> *une **Europe plus connectée**, dotée de réseaux stratégiques de transport et de communication numérique ;*
>
> *une **Europe plus sociale**, qui donnera une expression concrète au socle européen des droits sociaux et soutiendra les emplois de qualité, l'éducation, les compétences, l'inclusion sociale et l'égalité d'accès aux soins de santé ;*
>
> *une **Europe plus proche des citoyens**, qui soutiendra les stratégies de développement pilotées au niveau local et le développement urbain durable dans toute l'Union européenne. »* (Commission européenne).

Le budget de la politique de cohésion a été réduit, passant de 351,8 milliards d'euros pour la période 2014-2020 à 331 milliards d'euros pour la période 2021-2027, soit entre 0,3 et 0,4 % de PIB de l'UE (Conseil européen 2020 & Eurostat 2021). Néanmoins, cette réduction de budget sera compensée par la sortie du Royaume-Uni de l'UE et par le plan de relance post Covid-2021-2022. Ces transferts financiers se maintiennent donc dans une fourchette comparable à la période précédente. Les régions les moins développées devraient recevoir environ les deux tiers du budget de la politique de cohésion. Ces transferts peuvent être importants pour de petits États membres pauvres, mais ils ne constituent pas des transferts comparables à ceux existant au sein d'États unifiés comme les États-Unis, la Chine, le Japon ou de nombreux États membres. Pour cette période 2021-2027, un État fort développé comme la France recevra 16.8 milliards d'euros, alors qu'un État moins développé comme la Pologne se verra allouer 75 milliards.

11.13 CONCLUSION

En retraçant l'historique des élargissements successifs, ce chapitre a mis en évidence l'accroissement de l'hétérogénéité de la construction européenne en termes de niveau de développement de ses différents États membres. L'existence d'un marché unique et des quatre libertés de circulation facilite une convergence dont le rythme est très variable selon les États membres concernés. Certaines régions restent à la traîne et ne connaissent pas de convergence, et certaines subissent même un déclin. D'autres États membres convergent jusqu'à un

52 On trouvera sur le site de la Politique Régionale un descriptif détaillé de l'objet de ces fonds (http:// ec.europa.eu/regional_policy/how/index_fr.cfm#3).

certain niveau et ensuite connaissent une stagnation. Cette absence de convergence automatique s'explique par des phénomènes de districts marshalliens, des rendements croissants du capital humain qui renforcent l'avance technologique de certains États membres et des obstacles à la circulation des facteurs de production qui subsistent malgré le marché unique. Lorsqu'elle se produit, la convergence est un phénomène de long terme qui s'étale sur plusieurs dizaines d'années.

Compte tenu de ces facteurs qui expliquent cette absence de convergence au sein de l'UE, la combinaison d'un marché unique, instaurant les quatre libertés de circulation, avec l'existence de fortes disparités en termes de développement économique, de protection sociale et de fiscalité, a entraîné des modifications profondes au sein des différents États membres. On a constaté une concurrence fiscale et sociale importante après 2004 et des flux migratoires intracommunautaires d'une ampleur sans précédent depuis la création du Marché Commun.

La transition brutale vers le capitalisme n'ayant pas été accompagnée d'aides financières suffisantes de l'Europe occidentale, une grande partie de la population des PECO est plongée dans la précarité et n'a accès qu'à des aides sociales devenues très réduites. Cette situation a poussé la population des NEM à accepter des salaires bien inférieurs à ceux des pays les moins avancés de l'UE 15 en travaillant pour des filiales de multinationales localisées dans les NEM ou à chercher des emplois dans l'UE 15. Cela a permis aux multinationales européennes de jouer sur la concurrence entre les travailleurs des NEM et ceux des anciens États membres pour faire baisser les salaires et accroître la flexibilité de la main-d'œuvre.

Cette situation se poursuit du fait de la lenteur de la convergence et de la rapidité de la réorganisation géographique du processus de production des firmes. Les transferts communautaires réalisés dans le cadre des programmes de pré-accession et de la politique de cohésion ont permis aux administrations des NEM de se conformer en grande partie à l'acquis communautaire, mais elles n'ont pas pu combler l'écart de développement avec les économies de l'UE-15. Les NEM restent encore assez loin des niveaux de salaires et de protection sociale de l'UE-15.

Cette concurrence entre travailleurs et ces flux migratoires génèrent des tensions qui se renforcent avec la crise. Cela débouche sur des limitations de la circulation des travailleurs. Ces tensions alimentent le scepticisme d'une partie croissante de l'opinion européenne face au processus d'intégration européen, mais aussi la montée d'idées nationalistes et xénophobes. D'une part, certains partis d'Europe du Nord prônent des restrictions à l'immigration intracommunautaire issue des NEM et des limitations des transferts financiers vers les États membres de la périphérie. D'autre part, une partie de la population de la périphérie a le sentiment de former un groupe de citoyens de seconde zone de l'UE, ne disposant pas des mêmes libertés de circulations et des mêmes opportunités économiques et sociales.

BIBLIOGRAPHIE

AGYEMANG, Emma, PARKER, George & GILES, Chris : " UK presses for City of London carve-out from G7 global tax plan", 8 juin 2021. Consulté le 1er juillet 2021 : https://www.ft.com/content/4ed18830-f561-4291-8db5-c3c1fa86c1b8.

AKAGÜL, Deniz & VANER, Semith : « Les incertitudes européennes » in VANER, Semith « La Turquie » CERI, Fayard, Paris, 2005.

AMSTRONG, Harvey : « Regional Policy » in EL AGRAA, Ali. M. : « The European Union : Economics and Policies », 8 th edition, Pearson Education, 2007.

ANDERSON, Jeffrey : « The European Union, the Soviet Union, and the End of the Cold War » in DINAN, Desmond : « Origins and evolution of the European Union », Oxford University Press, 2006.

ANDREFF, Wladimir : « Le cinquième élargissement marque-t-il la fin de la transition économique postsocialiste ? », Reflets et perspectives de la vie économique, 2003/3 Tome XLII, p. 47-60. DOI : 10.3917/rpve.423.0047, 2003.

ARNOLD, Martin : « Brexit pushes VTB's Europe HQ out of London », Financial Times, 11/10/2016, Londres, 2016.

ARNOLD, Martin : « Warnings of staff relocations after Brexit rise sharply More than a quarter of 222 financial services firms expect to move workers, says EY », Financial Times 8/5/2017, Londres, 2017.

ARTIS, Mike & NIXSON, Frederick : « The Economics of the European Union : Policy and Analysis », Oxford University Press, 2007.

ASHBEE, Edward : « The US economy today », Manchester University Press, 2010. AYDIN-DÜZGIT Senem & TOCCI Nathalie : « Turkey and the European Union », Palgrave, London 2015.

BAIROCH, Paul : « Victoires et déboires », volume III, Gallimard, Paris, 1997. BALCET, Giovanni : « L'économie de l'Italie », La Découverte, Paris, 1995.

BALDWIN, Richard & WYPLOSZ, Charles : « The Economics of European Integration », Mc Graw Hill, 2009.

BAFOIL, François : « Le postcommunisme en Europe », La Découverte, Paris, 1999.

BAFOIL, François : « Europe Centrale et Orientale : Mondialisation, Européanisation et changement social », Presses Sciences Po, Paris, 2006.

BAFOIL, François : « La Pologne », CERI Fayard, Paris, 2007.

BAKER, Dean : « The United States economy from Reagan to Bush » Cambridge University Press, 2006.

BARKER, Alan, BEESLEY, Arthur & TOPLENSKY, Rochelle : "EU summit approves Brexit negotiation stance", Financial Times, 29 avril 2017, Londres, 2017.

BARTLETT, Thomas : « Ireland : A History », Cambridge University Press, Cambridge, 2010. BAZIN, Gilles : « La politique agricole commune à l'Est : premiers résultats » in Courrier des Pays de l'Est : « Nouveaux États Membres de l'UE : une intégration réussie ? » La Documentation Française, Paris, 2007 (b).

BAZIN, Marcel : « Diversité ethnique et disparités régionales » in VANER, Semith « La Turquie » CERI, Fayard, Paris, 2005.

BELGA : « Brexit : Lloyd's of London, la Bourse d'assurance londonienne, opte pour Bruxelles comme base européenne », 29 mars 2017, Bruxelles, 2017.

BÉLORGEY, Nathalie, GARBE-EMDEN, Birgit, HORSTMANN, Sabine, KUHN, Andrea, VOGEL, Dita & STUBBS, Paul : Incidence sociale de l'émigration et de la migration des populations rurales vers les zones urbaines en Europe centrale et orientale (VT/2010/001), Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und gestaltung e.V. (GVG) & COMMISSION EUROPÉENNE, DG de l'Emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, Bruxelles, 2012.

BENAROYA, François : « L'économie de la Russie », La découverte, Paris, 2006. BEREND, Ivan : « Central and Eastern Europe : Detour from the periphery to the periphery », Cambridge University Press, 1996.

BEREND, Ivan T. : From the Soviet Bloc to the European Union, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.

BEREND, Ivan T. : « Hungary in Transforming Central and Eastern Europe 1989-2008 » in « Society and Economy in Central and Eastern Europe », Volume 31, number 1, June 2009, Corvinus University of Budapest, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2009 (b).

BEREND, Ivan T. : « Histoire économique de l'Europe », De Boeck, Bruxelles, 2008. BINHAM, Caroline : « Financial executives sceptical on London's future », Financial Times, 26/02/2017, Londres, 2017.

BNP : http://www.bnp.org.uk/news/national/poles-and-romanians-top-foreign-ranking-list-serious-crime, consulté le 1er avril 2013.

BOILLOT, Jean-Joseph : « L'Union européenne élargie : un défi économique pour tous », La Documentation Française, Paris, 2003.

BOZDEMIR, Michel : « Turquie entre l'Islam et l'Europe », Ellipses, Paris 2007.

BRUNSDEN, Jim & BARKER, Alex : « Brussels set for power grab on London's euroclearing market Plans seek EU policing or operators' relocation for €850bn-a-day business », Financial Times, 1/5/2017, Londres 2017.

BRZOZOWSKI, Alexandra & MAKSZIMOV, Vlagyiszlav : « Bring Western Balkans back on the agenda, urge nine EU member states ». Euractiv. Consulté le 1er juillet 2021 : https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/bring-western-balkans-back-on-the-agenda-urge-nine-eu-member-states/.

CAMPS, Miriam : « Britain and the European Community 1955-1963 », Princeton University Press, 1964.

CARROUE, Laurent : « L'Europe », Bréal, Paris, 2010.

CHAUVIER, Jean-Marie : « L'URSS : une société en movement », Éditions de l'Aube, Paris, 1988.

CHEVIRON, Nicolas : « Turquie : le pouvoir intensifie les purges et frappe à l'aveugle », Mediapart, 8 septembre 2016, Paris, 2016.

CLOGG, Richard : « A Concise History of Greece », Cambridge University Press, Cambridge, 2008.

COLLEWET, Marion : « Pologne. "Révolution morale" et conservatisme économique » in Courrier des Pays de l'Est : « Europe Centrale et Orientale 2005-2006 », La Documentation Française, Paris, 2006.

COMMISSION EUROPÉENNE : « Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur » (présentée par la Commission), Commission européenne, Bruxelles, 2004.

COMMISSION EUROPÉENNE : « Développement régional et Cohésion au-delà de 2020 : le nouveau cadre en un coup d'œil ». Consulté le 1er juillet 2021 : https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/2021_2027/

COMMISSION 2011 : « communication de la Commission au Parlement européen et au conseil : Stratégie d'élargissement et principaux défis 2011-2012 », COM(2011) 666 final, Bruxelles, 2011.

COMMISSION 2020 : « Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions : Enhancing the Accession Process – A Credible EU Perspective for the Western Balkans ». https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/enlargement-methodology_en.pdf

COMMISSION EUROPÉENNE ÉLARGISSEMENT 2013 : http://europa.eu/pol/enlarg/ index_fr.htm, consulté le 2 avril 2013.

COMMISSION EUROPÉENNE ÉLARGISSEMENT 2017 : Helpdesk Commission européenne, https://www.asktheeu.org/en/request/acquis_communautaire_en_chiffres), consulté le 30 avril 2017, Bruxelles, 2017.

CONSEIL EUROPÉEN 1993 : « Conseil européen de Copenhague – 21 et 22 juin 1993 – Conclusions de la présidence », Reference : DOC/93/3 Event Date : 22/06/1993, http:// europa.eu/rapid/press-release_DOC-93-3_fr.htm ?locale=en, consulté le 2 avril 2013.

CONSEIL EUROPÉEN 2020 : Réunion extraordinaire du Conseil européen (17, 18, 19, 20 et 21 juillet 2020). Consulté le 1er juillet 2021 : https://www.consilium.europa.eu/media/45125/210720-euco-final-conclusions-fr.pdf

COWELL-MEYERS, Kimberly & GALLAHER, Carolyn : « People are talking up the prospects of a united Ireland. It's easier said than done. », Washington Post 17 Mars 2021 consulté le 11 novembre 2021 à https://www.washingtonpost.com/politics/2021/03/17/people-are-talking-up-prospects-united-ireland-its-easier-said-than-done/.

CSABA, Csaki : « Global, Regional and local challenges in Hungarian Agriculture » in « Society and Economy in Central and Eastern Europe », Volume 31, number 1, June 2009, Corvinus University of Budapest, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2009.

DAVENPORT-HINES, R.T.P. : « Vickers and Schneider : a comparison of new British and French multinational strategies 1916-1926 » in LEVY-LEBOYER, Maurice, NUSS-BAUM, Helga & TEICHOVA, Alice : « Historical studies in international corporate business », Cambridge University Press, 1977.

DE JONCQUIERES, Guy : "Brexit : Bold dash for freedom – or headlong leap into the abyss ?", Outre-Terre n° 49, Revue Européenne de Géopolitique, L'esprit du temps, Paris, 2017.

DEFRAIGNE, Jean-Christophe : « La décomposition internationale du processus de production des multinationales et ses conséquences sur les salariés : les exemples de l'Europe et de l'Asie orientale » in ZACHARIE, Arnaud & SERON, Alexandre : « Mondialiser le travail décent », CNCD, Éditions Luc Pire, Bruxelles, 2008.

DEFRAIGNE, Jean-Christophe, de MEULEMEESTER, Jean-Luc, DUEZ, Denis & VANDERBORGHT, Yannick : « Les modèles sociaux en Europe : Quel avenir face à la crise ? », Bruylant, Bruxelles, 2013.

DEFRAIGNE, Jean-Christophe : « La stratégie Singapour : la chimère des Brexiteers », Outre-Terre n° 49, Revue Européenne de Géopolitique, L'esprit du temps, Paris, 2017.

DE TAILLAC, Matthieu : « Fierté espagnole, le père de Zara essuie quelques critiques », Le Figaro, 16 mars 2013, paris, 2013.

DEMONTY, Bernard : « Vande Lanotte et De Coninck portent plainte contre l'Allemagne », Le Soir, Mis en ligne Mardi 19 Mars 2013, Bruxelles, 2013.

DEZERT, Bernard & VANDERMOTTEN, Christian : « L'Identité de l'Europe : histoire et géographie d'une unité », Armand Colin, Paris, 2008.

DG TRADE : « Countries & Regions : Norway », http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/norway/ consulté le 8 avril 2013.

DG Agriculture : « EU Agriculture : statistical and economic information 201 2 », http:// ec. europa.eu/agriculture/statistics/agricultural/2012/index_en.htm, consulté le 17 mai 2013.

DICKEN, Peter : « Global Shift : reshaping the global economic map in the 21st century », Sage publications, London, 2010.

DINAN, Desmond : « Ever Closer Union : An introduction to European integration », Palgrave Mc Millan, 2005.

DOUGAN, Michael et al. « Uk Internal Market Bill, Devolution and The Union ». Consulté le 1er juillet : https://www.centreonconstitutionalchange.ac.uk/sites/default/files/2020-10/UK%20INTERNAL%20MARKET%20BILL%2C%20DEVOLUTION%20AND%20THE%20UNION%20%282%29_0.pdf

DREVET, Jean-François : « Histoire de la politique régionale de l'Union européenne », Belin, Paris, 2008.

DREVET, Jean-François : « L'élargissement de l'Union européenne, jusqu'où ? », L'Harmattan, Paris, 2004.

DRUBIGNY-SARACENI : « Les petites entreprises et l'économie diffuse en Italie : la fin d'un modèle ? » in LAZAR, Marc : « L'Italie contemporaine », CERI, Fayard, Paris, 2009.

DU, Jun & SHEPOTYLO, Oleksandr : « Feeding the Celtic Tiger – Brexit, Ireland and Services Trade », Aston Business School, May 2021. Consulté le 1er juillet 2021 : https://www.lbpresearch.ac.uk/wp-content/uploads/2021/05/Feeding-the-Celtic-Tiger-%E2%80%93-Brexit-Ireland-and-Services-Trade.pdf.

DUNCAN SMITH, Iain, VILLIERS, Theresa & FREEMAN, George : "Task force on Innovation, Growth and Regulatory Reform", Report, 2021 Consulté le 1er juillet 2021 : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/994125/FINAL_TIGRR_REPORT__1_.pdf.

DUNKLEY, Emma : « Barclays says Brexit will not curb London's "gravitational pull" », Financial Times 17/11/2016 Londres, 2016.

DURAND, Yves : « Le Nouvel Ordre européen Nazi », Éditions Complexe, Bruxelles, 1990. DUROSELLE, Jean-Baptiste : « Politique étrangère de la France : la Décadence 1932-1939 », Seuil Histoire, Paris, 1979.

EL AGRAA, Ali. M : « The European Union : Economics and Policies », 9th edition, Pearson Education, 2010.

EMMOTT, Robin 2020 : « Turkey's EU membership bid evaporating, Commission says ». Reuters. Consulté le 1er juillet 2021 : https://www.reuters.com/article/us-turkey-eu-democracy-idUSKBN26R2NH

EMN Europos migracijos tinklas : Source http://123.emn.lt/en/general-trends/migration-10-years-overview, consulté le 15 mars 2017, 2017.

ERDOĞDU, Seyhan : « Crisis in Tukey : aggravating a segmented labour market and creating new inequalities » in VAUGHAN-WHITEHEAD, Daniel : « Work inequalities in the crisis : evidence from Europe », Elward Elgar, Cheltenham, 2011.

EURACTIV 2013 : http://www.euractiv.com/fr/justice/un-site-internet-neerlandais-rev-news-510732, consulté le 1er avril 2013.

EUR LEX 2007 : http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ. do? uri=CELEX :62005J 0438: FR : NOT, consulté le 30 mars 2013, Bruxelles, 2013.

EUROPEAN COMMISSION 2007 : http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/e50004_fr.htm, consulté le 2 avril 2013.

EUROPEAN ECONOMY : « The EU Economy : 1999 Review », n° 69, 1999, Office des publications officielles des Communautés Européennes, Luxembourg, 1999.

EUROSTAT 2013 : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction, consulté le 10 avril 2013.

EUROSTAT 2012 : « Eurostat Yearbook 2012 », Office des Publications Européennes, Luxembourg, 2012.

EUROSTAT 2007 : « L'Europe en chiffres : annuaire Eurostat 2006-2007 », Office des Publications Européennes, Luxembourg, 2012.

EUROSTAT 2021 : « Gross domestic product at market prices », 2021. Consulté le 1er juillet 2021 : https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00001/default/table?lang=en

FEJTÖ, François : « Histoire des démocraties populaires : l'ère de Staline », Seuil, Paris, 1972.

FINANCIAL TIMES : « Toscafund : UK would be "better place" for leaving EU », 15 février 2016, Londres, 2016.

FINANCIAL TIMES : « Toscafund : UK would be "better" for leaving EU », Financial Times, 15/2/2016, Londres, 2016.

FINKEL, Andrew : "Turkey : what everyone needs to know", Oxford University Press, Oxford, 2012.

FONTAINE, André : « Histoire de la Guerre Froide » Tome I, II & III, Seuil Histoire, Paris, 1983.

FONTANELLA-KHAN, James : « Romania receives Schengen area setback » Financial Times, September 18, 2012.

FRANCE DIPLOMATIE, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/royaume-uni/l-union-europeenne-et-le-royaume-uni/, consulté le 30 avril 2017, Paris, 2017.

FRONT NATIONAL : http://www.frontnational.com/2013/03/nouveau-tract-campements-de-roms-ca-suffit/ consulté le 1er avril 2013.

GALLO, Max : « Histoire de l'Espagne franquiste », Tome 2, Marabout Université, Verviers, 1969.

GILLINGHAM, John : « European Integration 1950-2003 : Superstate or New Market Economy ? », Cambridge University Press, 2003.

GOODWIN, Martthew & HEATH, Oliver : "Brexit vote explained : poverty, low skills and lack of opportunities", Joseph Rowntree Foundation, London, 2016.

GREGORY, Paul & STUART, Robert : « Soviet Econoic Structure and performance », Harper & Collins, London, 1990.

GRIMBERG, Carl : « Humanisme et Réforme », Marabout Université, Verviers, 1983. GUILLEN, Mauro : « The Rise of Spanish Multinationals », Cambridge University Press, 2005.

HARDING, R. : " UK seals first big post-Brexit trade deal with Japan", 23 October 2020. Financial Times. Consulté le 1er juillet 2021 : https://www.ft.com/content/520d6903-d3ec-48c1-aafa-e354c51878bd

HOLLAND, Dawn, FIC, Tatiana, RINCON AZNAR, Ana, STOKES, Lucy & PALUCHOWSKI, Paweł : « Labour mobility within the EU – The impact of enlargement and the functioning of the transitional arrangements » National Institute of Economic and Social Research, London, 2011.

HOPF, Ted : « Reconstructing the Cold War », Oxford University Press, Oxford, 2012.

INMAN, Philipp : « UK government borrowing fell in April as Covid lockdown eased ». The Guardian. Consulté le 1er juillet 2021 : https://www.theguardian.com/business/2021/may/25/uk-government-borrowing-april-covid-lockdown-national-debt

IPSOS : « Référendum 29 Mai 2005 : Le sondage sorti des urnes », http://www.ipsos.fr/ ipsos-public-affairs/ sondages/referendum-29-mai-2005-sondage-sorti-urnes#01, Paris, 2005, consulté le 10 avril 2013.

KAFYEKE, Chantal : « L'adhésion de la Turquie à l'Union européenne : enjeux et état du débat », CRISP, Bruxelles, 2006.

KHADER, Bichara : « L'Europe pour la Méditerranée », Harmattan, Paris, 2009.

KHAN, Mekreen : « UK facing "horribly complex" and costly Brexit warns ex-WTO chief », Financial Times, 16 mars 2017, Londres, 2017.

KOLKO, Joyce : « Restructuring the World Economy », Pantheon Books, New York, 1988. KPMG : "Corporate tax rate tables, https://home.kpmg.com/xx/en/home/services/tax/tax-tools-and-resources/tax-rates-online/corporate-tax-rates-table.html, consulté le 15 mars 2017.

LEE, Stephen : « Aspects of British Political History 1914-1995 », Routledge, London, 1996.

LEONARD, Dick : « Guide to the European Union », 10th edition, The Economist, London, 2010.

LEPESANT, Gilles : « Géographie économique de l'Europe Centrale », Les Presses de Sciences Po, Paris, 2010.

LEWIN, Moshe : « Le Siècle Soviétique », Fayard, Paris, 2003.

LSEG « LSEG to complete divestment of Borsa Italiana Group to Euronext », 29 April 2021. Consulté le 1er juillet 2021 : http://www.lseg.com/resources/media-centre/press-releases/lseg-complete-divestment-borsa-italiana-group-euronext

LOPES, Stephanie et al. : « Doing business in the UK (England and Wales) : overview ». Bird & Bird. Consulté le 1er juillet 2021 : https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/5-500-5090?transitionType=Default &contextData=sc.Default&firstPage=true

LUPO, Salvatore : « Histoire de la Mafia des origines à nos jours », Champs histoire, Flammarion, Paris, 1999.

MADDISON, Angus : « L'Économie Mondiale 1820-1992 : Analyse et Statistiques », Paris, OCDE, 1995.

MARTUCCI, Francesco : « Brexit et marchés financiers, l'équivalence est encore loin ». Le Club des juristes, 2021. Consulté le 1er juillet 2021 : https://www.leclubdesjuristes.com/brexit/brexit-et-marches-financiers-lequivalence-est-encore-loin/

MATARD-BONUCCI, Marie-Anne : « Les mafias : les stratégies d'expansion de l'industrie de la violence » in LAZAR, Marc : « L'Italie contemporaine », CERI, Fayard, Paris, 2009.

MAYES, David : « Enlargement » in EL AGRAA, Ali. M : « The European Union : Economics and Policies », 8 th edition, Pearson Education, 2007.

MICHALSKI, Anna : « The Enlarging European Union » in DINAN, Desmond : « Origins and evolution of the European Union », Oxford University Press, 2006.

MILWARD, Alan S. : « The Reichmark Bloc and the International Economy » in der Fürherstaat, Klett-Cotta, Stutttgart, 1981.

MILWARD, Allan S. : « The European rescue of the nation state », Routledge, London, 1992. MIT Observatory of economic complexity http://atlas.media.mit.edu/en/, consulté le 23 avril 2017.

MONTI, Mario : « Une nouvelle stratégie pour le marché unique », Commission européenne, Bruxelles, 9 mai 2010.

MONTPERRUS-VERONI, Paola : « Les mutations de l'économie » in LAZAR, Marc : « L'Italie contemporaine », CERI, Fayard, Paris, 2009.

MORAVCSIK, Andrew : « The choice for Europe », Ithaca, New York, 1995.

MURPHY, Antoin : « The "Celtic Tiger" : An Analysis of Ireland's Economic Growth Performance », EU working papers n° 2000/16, European, University Institute, Florence, 2000.

MURGIA, Madhumita : "Twitter hack hits high-profile accounts after Turkey/Holland row", Financial Times, 15 mars 2017, London, 2017.

NAGELS, Jacques : « Du Socialisme Perverti au capitalisme », Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles 1991.

NICODÈME, Gaëtan : « Corporate tax competition and coordination in the European Union : What do we know ? Where do we stand ? » dans EUROPEAN COMMISSION (dir.), *European economy : Economic Papers*, n° 250, June 2006, European Commission, Brussels, 2006.

NOYER, Christian : « Brexit means the end of single market access for London : There will be no back door into the EU for financial institutions in the City », Financial Times, 15/3/2017, Londres, 2017.

OCDE : *L'Observateur de l'OCDE* n° 246/247, décembre 2004-janvier 2005 : http://www. observateurocde.org/news/fullstory.php/aid/1466/PIB_et_RNB.html.

OECD/OCDE Data, http://stats.oecd.org/Index.aspx?lang=fr, consulté le 17 avril 2017.

OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS : « An International Perspective on the UK Gross Domestic Product », Office for National Statistics, Londres, 2014.

O'HIGGINS, Niall : « Italy : limited policy responses and industrial relations in flux, leading to aggravated inequalities » in VAUGHAN-WHITEHEAD, Daniel : « Work inequalities in the crisis : evidence from Europe », Edward Elgar, Cheltenham, 2011.

OKTEM, Kerem : « Angry Nation : Turkey since 1989 », Zed Books, London 2011.

OLIVI, Bino : « L'Europe Difficile : histoire politique de la Communauté européenne », Folio histoire, Paris, 1998.

ONS : "Office for national statistics Home", https://www.ons.gov.uk/, consulté le 30 avril 2017, 2017.

OSBORNE, George : https://twitter.com/George_Osborne/status/861538546737459200, consulté le 21 mai 2017.

PAMUKCU, Teoman & HASIM KÖSE, Ahmet : « L'économie grise » in VANER, Semith « La Turquie » CERI, Fayard, Paris, 2005.

PARKER, George : "Japan calls for 'soft' Brexit – or companies could leave UK" Financial Times, 4 septembre 2016, Londres, 2016.

PARKER, George & PICKARD, Jim : " UK ministers rethink plans to rip up EU regulations". 28 janvier 2021. Financial Times. Consulté le 1er juillet 2021 : https://www.ft.com/content/f4268da9-f4c1-4036-b387-daacf216f9b9

PARKER, George et al. : "How two decades of EU migration went into reverse", avril 2021. Financial Times. Consulté le 1er juillet 2021 : https://www.ft.com/content/de721f35-d228-48de-bd9f-d2168b16aba6

PAYNE, Sebastian : "Johnson says US will need to 'compromise' in a trade deal with UK", 24 août 2019. Financial Times. Consulté le 1er juillet 2021 : https://www.ft.com/content/f336aac0-ae6a-4fe5-96e6-673016880922

PAYNE, Sebastian & MILNE, Richard : "Tariffs cut on cheese, pork and poultry in UK-Norway trade deal", 4 juin 2021. Financial Times. Consulté le 1er juillet 2021 : https://www.ft.com/content/de721f35-d228-48de-bd9f-d2168b16aba6

PARLEMENT EUROPÉEN. 2021. « Les relations UE-Turquie à un niveau historiquement bas ». Source : https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20210517IPR04118/les-relations-ue-turquie-a-un-niveau-historiquement-bas

PELKMANS, Jacques : « How Social is European Integration ? » in DEFRAIGNE, Jean-Christophe & De MORIAME Virginie : « Which industfrial and social policies for 21st century Europe ? », Academia Bruylant, Louvain-la-Neuve, 2008.

PERROTTE, Derek : « Brexit : un divorce à plus de 40 milliards d'euros pour Londres », Les Echos, janvier 2020. Consulté le 1er juillet 2021 : https://www.lesechos.fr/monde/europe/brexit-un-divorce-a-plus-de-40-milliards-deuros-pour-londres-1167991

PICKARD, Jim : "EU cannot enforce €60bn divorce bill, say Lords UK could walk away without paying a penny, upper house committee claims", Financial Times, 4 Mars 2017, Londres, 2017.

PICKARD, Jim : "Javid looks to hire hundreds of trade experts", Financial Times, 8 juillet 2016, Londres, 2016.

PKN ORLEN : Site de la société PKN ORLEN, http://www.orlen.pl/EN/Company/Pages/ default.aspx, consulté le 2 avril 2013.

PLAKANS, Andrejs : « A Concise History of the Baltic States », Cambridge University Press, Cambridge, 2011.

PORTET, Stéphane : « La Société Polonaise après 1989 » in BAFOIL, François : « La Pologne », CERI Fayard, Paris, 2007.

PRESIDENCY OF THE REPUBLIC OF TURKEY INVESTMENT OFFICE. « FDI in Turkey ». Source : https://www.invest.gov.tr/en/whyturkey/pages/fdi-in-turkey.aspx

ROLAND, Gérard : « L'Économie politique du système soviétique », L'Harmattan, Paris, 1989.

RUSIN, Philippe : « Économie Politique de la Transition Polonaise » in BAFOIL, François : « La Pologne », CERI Fayard, Paris, 2007.

RUSIN, Philippe : « Élargissement et flux migratoires » in Courrier des Pays de l'Est : « Nouveaux États Membres de l'UE : une intégration réussie ? » La Documentation Française, Paris, 2007.

SAPARD : http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/enlargement/l60023_fr.htm.

SAPIR, Jacques : « La fin de l'Eurolibéralisme », Seuil, Paris, 2006.

SHAXSON, Nicholas : « Treasure Islands », Vintage, London, 2012.

SIGONA, Nando : « Gypsies out of Italy : social exclusion and racial discrimination of Roma and Sinty in Italy » in MAMMONE, Andrea & VELTRI Giuseppe : « Italy Today/ the sick man of Europe », Routledge, London, 2010.

SRIVASTAVA, Mehul : "Turkey arrests co-mayors of its largest Kurdish city : Crackdown designed to cripple Kurdish opposition" , Financial Times 26 Octobre 2016, London, 2016.

SRIVASTAVA, Mehul :"Erdogan follows referendum win with extension of state of emergency, Financial Times, 17 avril 2017, London, 2017.

STAFFORD, Philippe : "UK plans rule changes to lure back EU share-trading flows", 18 juin 2021. Financial Times. Consulté le 1er juillet 2021 : https://www.ft.com/content/6ce72120-663b-411d-9afe-68973d1f3a77

STAFFORD, Philippe et al. : "Amsterdam : Europe's surprise early winner as Brexit shakes up the City", 11 mars 2021. Financial Times. Consulté le 1er juillet 2021 : ft.com/content/f98e27c7-ee88-4f1d-836b-fc36e3de81f0

STAFFORD, Philippe et al. : "London's sway in Europe put to test as rival hubs make trading inroads", 12 février 2021. Financial Times. Consulté le 1er juillet 2021 : https://www.ft.com/content/41215041-a703-4227-ab1a-42e0310511db

STIGLITZ, Joseph : « La Grande Désillusion », Fayard, Paris, 2002.

STILLE, Alexander : « The Sack of Rome » Penguin Press, New-York, 2006. TAMMARU, Tiit & VIIES, Mare : « Social Impact of Emigration and Rural-Urban Migration in Central and Eastern Europe Final Country Report : Estonia », April 2012, Gesellschaft für Ver-sicherungswissenschaft undgestaltung e.V. (GVG) & COMMISSION EUROPÉENNE, DG de l'Emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, Bruxelles, 2012.

STOTHARD, Michael : « Paris attempts to lure business from London with new skyscrapers. City promises seven new towers to "accommodate the new talent" », Financial Times 22/02/2017, Londres, 2017

THOMAS, Daniel & PICKARD, Jim : "UK task force urges reforms to boost City and fast-growing sectors", Financial Times, 11 Juin 2021, consulté le 1er Juillet 2021 : https://www.ft.com/content/ed2d0a61-a056-470d-8597-082310b4beb9

TIGRID, Pavel : « Révoltes Ouvrières à l'Est 1953-1981 », Éditions Complexe, Bruxelles, 1981.

TOOZE, Adam : « Wages of Destruction », Allen Lane, New York, 2006.

TRAVIS, Alan : "Record number of EU migrants to UK expected in latest ONS data", Guardian 27 février 2017, Londres, 2017.

UN 2012 : http://hdr.undp.org/en/statistics/ consulté le 2 avril 2013.

UNCTAD : "Bilateral statistics", http://unctad.org/en/Pages/DIAE/FDI%20Statistics/FDI-Statistics-Bilateral.aspx, consulté le 23 avril 2017.

VANDERMOTTEN, Christian & MARISSAL, Pierre : La production des espaces économiques, Presses Universitaires de Bruxelles, 2007.

VANDERMOTTEN, Christian & MARISSAL, Pierre : La production des espaces économiques, tome I, Presses Universitaires de Bruxelles, 1998.

VANER, Semith : « La Turquie » CERI, Fayard, Paris, 2005.

VAN HEES, Marco : « Didier Reynders : l'homme qui parle à l'oreille des riches », Aden, Bruxelles, 2007.

VARGAS-SILVA, Carlos : « Migration Flows of A8 and other EU Migrants to and from the UK : briefing », Migration Observatory, Oxford University, 17-01-2012, Oxford, 2012.

VAUGHAN-WHITEHEAD, Daniel : « L'Europe à 25 : un défi social », La Documentation Française, Paris, 2005.

VAUGHAN-WHITEHEAD, Daniel : « EU Enlargement vs Social Europe », Edward Elgar, Cheltenham, 2003.

WADENSJÖ, Eskil : « Migration to Sweden from the New EU Member States », SOFI, Stockholm University, SULCIS and IZA, Discussion Paper No. 3190 November 2007 IZA, Bonn, 2007.

WALLACE, Helen, WALLACE, William & POLLACK, Mark : « Policy-Making in the European Union », Oxford University Press, 2010.

WATT, Nicolas & WINTOUR, Patrick : « How immigration came to haunt Labour : the inside story ». *The Guardian*. Consulté le 1er juillet 2021 : https://www.theguardian.com/news/2015/mar/24/how-immigration-came-to-haunt-labour-inside-story, 2015.

WORLD BANK : "Data", http://data.worldbank.org/ consulté le 23 avril 2017.

WINNETT Robert Winnett : Tony Blair : immigration has been good for Britain, Telegraph 31 mars 2013, London, 2013.

ZLOCH-CHRISTY, Iliana : « Debt Problems of Eastern Europe », Cambridge University Press, 2011.

CHAPITRE

12

LA POLITIQUE COMMERCIALE DE L'UNION EUROPÉENNE ET SES RELATIONS ÉCONOMIQUES AVEC LE RESTE DU MONDE

12.1 Le système multilatéral des négociations commerciales et l'OMC **524**

12.2 La politique commerciale de l'Union européenne **539**

12.3 Analyse des principales relations commerciales de l'UE **552**

12.4 La politique commerciale de l'UE dans la crise du système multilatéral **600**

12.5 L'absence de clarté institutionnelle au sein des compétences commerciales de l'UE et la fragilisation de l'UE comme acteur des négociations commerciales internationales **610**

12.6 Quel contrôle par la population européenne ? **612**

La politique commerciale de l'Union européenne est un des domaines où l'intégration européenne a été la plus poussée. Au sein du système multilatéral de négociations commerciales de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et auparavant du GATT, l'Union européenne est la seule à représenter 28 pays considérés comme une seule entité. Cette particularité ne va pas sans entraîner des difficultés considérables, car les 28 États membres ne disposent pas des mêmes avantages comparatifs et des mêmes spécialisations. Le Royaume-Uni, dont l'agriculture joue un rôle négligeable dans l'économie nationale, aussi bien au niveau de la part du PIB que de l'emploi et qui est plus spécialisé dans les exportations de services, dans les secteurs pharmaceutiques et de la défense, défendra une position différente de la Roumanie dont un quart de la population travaille encore dans l'agriculture et qui exporte peu de services. Dans des négociations commerciales qui comprennent des dossiers de libéralisation de l'agriculture et des services, arriver à un consensus entre les différents États membres n'est pas aisé. De plus, certains aspects de la politique commerciale notamment dans le domaine des commandes publiques internationales relèvent *de facto* des États membres. Comprendre les enjeux de la politique commerciale européenne nécessite donc d'analyser les spécialisations commerciales de chaque État membre, de comprendre les spécificités institutionnelles d'une politique commerciale commune à 28 États et le fonctionnement du cadre multilatéral de l'OMC.

12.1 LE SYSTÈME MULTILATÉRAL DES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES ET L'OMC

12.1.1 *Le GATT et l'évolution du commerce mondial de 1945 à l'Uruguay round*

A. L'échec de l'OIC et les débuts du GATT

Le système multilatéral chargé d'encadrer le commerce international a été mis en place au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale à la Conférence de La Havane organisée en 1947-1948 sous les auspices des Nations Unies. Elle ne réunit que 56 pays (certains pays de l'Afrique et de l'Asie sont encore des colonies occidentales) (Hoekman 2010 : 48 & Narlikar 2005 : 11). À l'époque, plusieurs économies d'Amérique latine (notamment l'Argentine et le Mexique) ne rejoignent pas ce groupe, car elles optent pour une stratégie de substitution aux importations caractérisée par un fort protectionnisme. L'URSS et ses pays satellites poursuivent un modèle d'industrialisation étatique et commercent entre eux, isolés du commerce entre les économies capitalistes. Les gouvernements occidentaux veulent éviter un retour au protectionnisme destructeur des années 1930 qui est perçu comme une des causes de la Deuxième Guerre mondiale (Benichi 2008 : 131). De plus, la stratégie de *containment* de Truman nécessite une forte coopération économique et commerciale entre les États-Unis et ses alliés[1].

Au moment de la conférence de La Havane, le PIB des États-Unis est plus important que celui de l'ensemble des autres participants (Barton 2006). La seule puissance commerciale d'une taille presque comparable à celle des États-Unis est la Grande-Bretagne si on inclut le Commonwealth. Cependant, il est déjà clair en 1947 que le processus de décolonisation est bien engagé et que l'influence commerciale de la Grande-Bretagne au sein du Commonwealth est en déclin rapide.

L'Organisation Internationale du Commerce, conçue au cours de la conférence de La Havane, est chargée de gérer les relations commerciales multilatérales, mais le Congrès américain refuse de la reconnaître. Le processus de décision prévu par la Charte de La Havane ne convient pas au Congrès américain. Ce dernier

1 Voir chapitre 3.

veut un système de décision où le poids d'un État dans l'OIC serait déterminé par son poids dans le commerce mondial, ce qui donnerait une prépondérance aux États-Unis (Barton 2006 : 36). De plus, le Congrès s'oppose à la doctrine économique de la Charte de La Havane qui admet un fort interventionnisme étatique dans l'économie et veut un document plus libéral (Rainelli 1996 : 18 & Benichi 2008 : 133). Les États-Unis refusent la création d'une institution multilatérale dont ils pourraient perdre le contrôle et qui ne libéraliserait pas assez rapidement le commerce mondial.

Suite au refus par les États-Unis de ratifier la Charte de La Havane et à l'abandon de l'OIC, les négociations multinationales se dérouleront en dehors d'un cadre institutionnel formel entre 1950 et 1995 (Hoekman 2010 : 48). C'est le GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) qui remplace l'OIC. Le GATT n'est qu'un accord de transition négocié en 1947 en attendant la mise en place de l'OIC. Seuls 23 pays sur les 56 impliqués dans la négociation de la création l'ont ratifié, et les États-Unis attendent 1950 pour y entrer officiellement (OMC 2012). On ne parle pas de pays membres pour le GATT, mais de « parties contractantes ». Le GATT possède bien un secrétariat et ensuite une direction, mais n'est pas une institution de droit public international, et il faudra attendre 1968 pour que les États-Unis acceptent de la financer officiellement (Barton 2006 : 38).

C'est dans ce cadre institutionnel très lâche que se réunissent les gouvernements des « parties contractantes » pour négocier de manière multilatérale la libéralisation du commerce international entre 1950 et 1995. L'agenda est *de facto* principalement défini par les États-Unis. L'objectif principal sera de réduire les barrières tarifaires sur les produits manufacturés et consiste souvent en un affrontement entre les États-Unis et la CEE. Depuis la création du Marché Commun en 1958, l'administration américaine craint un renforcement du protectionnisme européen qui priverait les États-Unis de leur principal débouché aux exportations. L'administration Kennedy propose en 1962 une zone de libre-échange entre la CEE et les États-Unis, projet soutenu par le gouvernement britannique Mc Millan qui échoue du fait de la résistance française (Olivi 1998 : 95). Au cours des années 1960, les rounds de négociations Dillon et Kennedy menés sous la direction des États-Unis débouchent sur une baisse substantielle des tarifs douaniers des deux côtés de l'Atlantique et dans une moindre mesure au sein des autres États du GATT (Rainelli 1996 : 57). Cette libéralisation conjuguée à l'amélioration des moyens de transport du fret maritime avec l'apparition des super-tankers spécialisés dans le transport de marchandises en vrac engendrent un accroissement du commerce international sans précédent dans l'histoire du commerce mondial depuis l'industrialisation (Benichi 2008 135 & Bairoch 1997).

B. Les revendications des PVD, le *Commodity Power* et la genèse de la crise de la dette 1960-1980

Le milieu des années 1960 marque le début d'une contestation des pays en voie de développement par rapport au fonctionnement des institutions multilatérales censées encadrer l'économie internationale. Cela provient d'une lame de fond qui secoue le Tiers Monde depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, la décolonisation et la montée en puissance des luttes se réclamant de l'anti-impérialisme (Chine, Inde, le gouvernement Jebhey e Melli de Mossadegh en Iran, la montée du Nassérisme et du Baasisme, les guerres coloniales au Vietnam, en Algérie, dans les colonies africaines du Portugal, les mouvements des non-alignés, la révolution cubaine et la conférence tricontinentale de La Havane). La détérioration de leurs termes d'échange (les prix des matières premières poursuivent leur tendance baissière par rapport aux prix des biens manufacturés), l'ascendant des grandes multinationales des pays industrialisés sur le commerce mondial et l'innovation technologique conduisent les pays en développement à proposer des stratégies différentes pour combler leur retard. Certains adoptent notamment en Amérique Latine, au Moyen-Orient et en Asie une industrialisation de substitution aux importations (ISI) le plus souvent protégée et soutenue par l'État (Oman 1994). D'autres se rapprochent ou rejoignent le « bloc socialiste » dirigé par l'URSS. C'est dans ce contexte que les PVD créent en 1964 la Commission des Nations-Unies pour la Coopération économique et le Développement (CNUCED) pour créer un forum de négociation alternatif à celui du GATT (Narlikar 2005 : 19, Barton 2006 : 47).

Au cours, des années 1970, la position de nombreux PVD semble se renforcer (Oman 1993). En 1973, l'accord de l'OPEP, réalisé en partie avec l'accord des « majors », les multinationales pétrolières anglo-saxonnes, fait tripler le prix du pétrole (Bairoch 1997 : 146). Certains ont alors l'illusion que des pays exportateurs de matières premières pourraient copier le cartel de l'OPEP afin de renverser la tendance de détérioration des termes de l'échange pour les PVD. On parle alors de *« commodity power »* et de « nouvel ordre économique mondial » aux Nations Unies (Van Der Wee 1990 : 351). Le milieu des années 1970 est caractérisé par une forte inflation, un haut degré de liquidité sur les marchés financiers internationaux et une faible demande de capitaux en Europe et aux États-Unis consécutivement au ralentissement économique de 1974. De ce fait, les taux d'intérêt réels sur les marchés financiers occidentaux sont négatifs à la fin des années 1970 (Oman 1993 : 84 & George 1990 : 28)[2]. L'accès aux capitaux internationaux devient très bon marché pour des PVD désireux de poursuivre leur stratégie d'ISI. De nombreux PVD anticipent une forte croissance de leurs recettes d'exportations de matières premières et peuvent facilement obtenir des prêts pour financer leur industrialisation. Au cours des années 1970, les PVD s'endettent massivement, provoquant une illusion de forte croissance qui s'effondrera au début des années 1980 lorsque ces pays n'arriveront plus à rembourser leur dette. Dans ce contexte temporairement favorable, les PVD forment le « groupe des 77 » qui arrive à inclure certaines de ses revendications à l'agenda du Tokyo round du GATT (1973-1979), notamment la clause d'habilitation (*enabling clause*) qui est la base du système de préférence généralisée (Narlikar 2005 & Vanderwee 1990)[3]. Cependant, la plus grande partie du commerce mondial se concentre au sein de la triade CEE-USA-Japon et les pays du tiers monde restent pour la plupart des acteurs marginaux de l'économie mondiale.

Malgré la crise de 1973, les pays industrialisés ne reviennent pas vers le protectionnisme des années 1930. Il y aura une série de mesures protectionnistes ponctuelles comme l'utilisation de l'antidumping, de la clause de sauvegarde ou des VERS[4], mais qui n'ont rien de comparable au protectionnisme d'avant 1945. Malgré le ralentissement, les négociations du Tokyo round arrivent encore à faire baisser les tarifs douaniers pour les produits manufacturés au sein des économies industrialisées.

La proximité historique des effets du protectionnisme désastreux des années 1930 et le GATT peuvent contribuer à expliquer cette poursuite de la libéralisation des échanges en pleine crise. La situation géopolitique joue également certainement un rôle, le Japon et l'Europe occidentale étant dépendants des États-Unis sur le plan militaire face à une URSS qui semble encore en pleine croissance économique et dont l'influence se renforce en Asie (Vietnam en 1975, Afghanistan en 1979), en Afrique (Mozambique, Angola, Guinée Bissau, Éthiopie en 1975) et en Amérique latine (Nicaragua en 1979) (Fontaine 1983). De plus, les revendications des PVD pour un nouvel ordre économique international contribuent à resserrer les rangs des pays industrialisés (Gill 1991).

Cette « union sacrée » entre les économies de la triade (US-Japon-CEE) qui optent pour la poursuite de la libéralisation du commerce malgré la crise se matérialise à travers plusieurs forums de discussion internationaux qui réunissent des dirigeants du monde économique des pays développés et notamment la commission trilatérale organisée par le groupe Bilderberg et le *Council of Foreign Relations* dont font partie des personnalités comme Zbigniew Brzezinski, David Rockefeller, Henry Kissinger ou Étienne Davignon (Gill 1991, Halimi 2004 & Zinn 1995). Le ralentissement des économies nord-américaine et européenne ne génère pas de protectionnisme, mais une volonté d'ouvrir davantage les économies des PVD aux exportations de produits manufacturés, de services et d'IDE des pays développés.

2 Pour comprendre les variations de ces taux d'intérêt, se référer au chapitre sur l'intégration financière et monétaire européenne.
3 Voir infra pour une analyse de la clause d'habilitation (*enabling clause*).
4 Voir infra.

12.1.2 *L'Uruguay Round 1986-1994*

A. Le contexte économique des négociations de l'Uruguay Round

Lorsque l'Uruguay round débute en 1986, le contexte économique international s'est profondément transformé.

En ce qui concerne la croissance, l'Europe et les États-Unis connaissent un fort ralentissement par rapport à la période de 1950 à 1973. Mais ces économies se modifient en profondeur avec une forte progression de la part des services (notamment finance, télécommunications, transports, santé) dans les PIB respectifs des États-Unis, de l'Europe et du Japon. Pour résister à la concurrence des pays émergents, les entreprises des pays les plus avancés différencient leurs produits, internationalisent leurs processus de production et accroissent considérablement leur taille[5]. La différenciation des produits donne une importance nouvelle à la R&D et au marketing, et donc à la propriété intellectuelle qui protège les innovations et les *trade-marks*. L'internationalisation du processus de production accroît considérablement l'importance des IDE. Les pays les plus avancés, avec à leur tête les États-Unis, veulent alors appliquer les règles du GATT non plus aux seuls produits manufacturés, mais également aux services, à la propriété intellectuelle et aux IDE.

Face à ces nouvelles revendications des pays les plus développés sur le plan économique, les PVD s'inclinent, car ils ne disposent plus d'un rapport de forces assez favorable pour résister. En effet, des dizaines de PVD sont touchés par la notoire « crise de la dette » des années 1980. Très endettés à la fin des années 1970, de nombreux pays des PVD doivent faire face à une brutale hausse des taux d'intérêt des marchés internationaux qui est la conséquence de la décision de la Banque centrale américaine, la Fed, de lutter contre l'inflation (George 1990 & Kolko 1987). Les PVD qui peinent à renouveler leurs emprunts sur les marchés internationaux doivent maintenant s'acquitter de charges d'intérêts croissantes.

Parallèlement, leurs recettes d'exportations baissent, ce qui rend le remboursement plus difficile. La récession, que cette politique monétaire restrictive entraîne aux États-Unis et en Europe, provoque une chute de la demande et donc des prix des matières premières au début des années 1980. La hausse du prix des matières premières au cours des années 1970 encourage l'utilisation de biens de substitution (matériaux synthétiques, le développement du nucléaire pour limiter les importations de pétrole notamment au Japon et en France) et la création de nouveaux procédés industriels plus économes en matières premières, ce qui ralentit encore la demande de matières premières. Au cours des années 1980, l'offre mondiale de matières premières augmente plus vite que la demande, notamment parce que, pour rembourser leur dette, les PVD essaient d'accroître leurs recettes d'exportations en exportant plus de matières premières (Defraigne 2015). De nombreux PVD se retrouvent alors en cessation de paiement au début des années 1980. L'accès aux crédits internationaux devient impossible et on constate une chute brutale des prêts bancaires privés vers les PVD (OCDE 1997). Pour financer leurs importations et la technologie indispensable au fonctionnement de leurs économies, de nombreux PVD ont recours aux prêts du FMI, mais ceux-ci sont soumis à l'adoption de ses plans d'ajustements structurels. Le FMI pousse les PVD à abandonner leurs politiques de substitution aux importations et à s'ouvrir au commerce et aux IDE (Delarosière 1993 & Oman 1994). Les effets sociaux désastreux de la crise de la dette et des politiques d'ajustements structurels dans des dizaines de PVD fragilisent les gouvernements en place (George 1990). En 1986, date à laquelle débute l'Uruguay round, de nombreux PVD ont abandonné une partie de leur souveraineté nationale en matière de politique commerciale pour suivre les prescriptions du FMI dont la direction est largement dominée par les États-Unis et les pays européens.

De plus, la crise de la dette a mis en évidence les limites de l'ISI, car la plupart des unités de production industrielle ont été réalisées en important de la technologie européenne et américaine. Cette technologie est généralement obsolète. Il s'agit parfois d'équipements productifs déjà amortis en Europe aux États-Unis qui produisent des modèles de produits dépassés pour les marchés occidentaux. Dans d'autres cas, on peut avoir

5 Voir chapitre 4.

une technologie plus récente, mais peu appropriée aux besoins et aux capacités d'absorption technologique (main-d'œuvre locale assez qualifiée pour s'approprier la technologie) d'une économie en développement. Très peu de ces industries arrivent à produire des biens manufacturés capables d'être compétitifs sur les marchés mondiaux, et ceux-ci restent destinés au marché intérieur. L'ISI nécessite donc des importations coûteuses en technologie (y compris pour la maintenance de la technologie déjà acquise) qui ne sont pas compensées par des exportations de produits manufacturés (Oman 1994).

Il faut encore noter la montée en puissance au sein des universités, des médias et du monde politique, de paradigmes économiques hostiles à l'intervention d'État et en faveur de l'ouverture commerciale. La nouvelle génération de technocrates de nombreuses administrations des PVD est exposée à l'influence des théories économiques nord-américaines (notamment l'école de Chicago) et est plus réceptive aux arguments du FMI et des autres institutions multilatérales en faveur de l'ouverture commerciale (Halimi 2004, Harvey 2005).

Ces éléments expliquent les percées que les États-Unis, l'Europe et le Japon arrivent à effectuer en matière de libéralisation commerciale sur les investissements, la propriété intellectuelle et les services.

B. Les développements de l'Uruguay round

Les TRIMs (Trade-Related Investment Measures)

L'UR débouche sur un accord qui vise à appliquer les règles du GATT aux IDE (clause MFN, traitement national)[6]. Il énumère les politiques illicites visant à conditionner l'accueil des IDE dans un pays à des obligations spécifiques telles que l'obligation d'exportation d'une partie ou de la totalité de la production effectuée dans ce pays par la multinationale ; ou l'obligation de produire une partie ou la totalité de la production pour le marché local ; ou l'imposition de mesures de contenu local. Il subsiste de nombreuses dérogations et de nombreux États pratiquent des politiques industrielles protectionnistes de champions nationaux qui impliquent une limitation des IDE dans certains secteurs protégés.

Les TRIPs (Trade Related Intellectual Property aspects) ou Accords internationaux sur la protection des droits intellectuels (ADPIC)

L'Uruguay round marque le début de l'inclusion de la protection intellectuelle dans les règles multilatérales. Les TRIPs (Accords internationaux sur la protection des droits intellectuels ou ADPIC en français) ont naturellement fait l'objet, au cours de l'Uruguay round, d'un important conflit entre d'une part les économies nord-américaines, européennes, japonaises et d'autre part les pays émergents qui copient des technologies sous brevets déposés par des firmes des pays avancés et qui adoptent des politiques laxistes vis-à-vis de la contrefaçon. Pour consolider leur position pendant les négociations, les États-Unis renforcent en 1988 leur arsenal législatif contre le viol de la propriété intellectuelle (Rainelli 1996 : 103). L'article « special 301 » de l'Omnibus Trade and Competitiveness Act place sur la liste de surveillance (*watchlist*) de « partenaires commerciaux déloyaux » (*unfair trading partners*) les pays qui n'auraient pas de législation sanctionnant le viol de la propriété intellectuelle étrangère (Rainelli 1996 : 105 & Hoekman 2010 : 374). Les pays de cette liste qui ne modifient pas leur législation dans le sens requis par l'administration américaine peuvent se voir frappés de quotas unilatéraux par les États-Unis. En brandissant la menace de représailles unilatérales en ce qui concerne l'accès au premier marché mondial, l'administration américaine pousse les économies émergentes récalcitrantes à souscrire à des règles multilatérales dans le cadre du GATT et de l'OMC (Barton 2006 : 140).

6 Voir section D infra.

ENCADRÉ 12.1
Le débat sur la propriété intellectuelle

L'argument en faveur de la protection de la propriété intellectuelle affirme que celle-ci encourage les efforts de recherche. En l'absence d'une telle protection, une entreprise qui a effectué d'importantes dépenses de R&D pourrait voir son produit copié par un free-rider qui n'a fait aucun effort de recherche. Schumpeter considère que la quête d'une situation de monopole est la motivation principale de l'entreprise pour investir en R&D, la rente qu'il extrait par la suite auprès du consommateur lui permettant de couvrir ses frais de recherche et de réaliser un profit. La protection intellectuelle (le brevet ou le copyright) institutionnalise ce monopole et empêche le free-rider de copier librement le produit. Une firme pourra essayer d'obtenir une licence de cette technologie en s'acquittant de royalties auprès de l'innovateur qui récupère alors la rente.

Cependant, la firme innovante peut disposer d'un monopole technologique prolongé qui lui permet d'engranger une rente supérieure aux frais de R&D qu'elle a engagée pour réaliser son innovation. La difficulté est d'estimer la durée optimale de la protection intellectuelle en termes d'efficacité concurrentielle du marché. De plus, même sans aucune protection, l'innovateur bénéficiera d'une période de monopole qui sera plus ou moins longue selon la difficulté pour le copieur de mettre en place le processus de production industrielle adapté à cette innovation. La technologie n'est pas toujours copiable immédiatement, sa reproduction suppose une série de connaissances non codifiées qui ne sont pas toujours facilement accessibles au copieur. De plus, il existe des phénomènes d'économies apprentissage (learning-by-doing) et de branding qui contribuent à maintenir l'avance de l'innovateur sur ses concurrents copieurs.

D'un point de vue historique, il existe des auteurs comme Douglas North qui voient dans la propriété intellectuelle et la mise en place du brevet, un facteur déterminant du progrès technologique de l'époque moderne (North 1973). D'autres constatent au contraire que plusieurs pays de l'Europe continentale et le Japon ont pu combler leur retard technologique sur l'Angleterre du XIXe par l'espionnage industriel ou par la confiscation de la technologie d'autres pays (comme le secteur chimique du Japon dont la technologie provient en grande partie d'une technologie allemande confisquée au cours de la Première Guerre mondiale) (Bairoch 1997). La croissance mondiale aurait-elle été meilleure sans ces violations intellectuelles ? Une des causes majeures de la meilleure période de croissance mondiale connue à ce jour a été la cession de technologie américaine, sans compensation équivalente en royalties, vers l'Europe et le Japon après la Deuxième Guerre mondiale dans le contexte particulier de la guerre froide[7]. Certains PVD pourraient objecter aux pays occidentaux qu'avant la révolution industrielle, l'Occident a bénéficié de nombreux transferts de technologies et de savoir intellectuel en dehors de mécanismes marchands qui ont permis son développement industriel ultérieur. L'Europe n'a pas payé de royalties aux civilisations arabes ou chinoises pour leurs innovations algébriques, la poudre à canon ou l'imprimerie qui ont été indispensables à son hégémonie commerciale future. De fait, les TRIPs constituent la première tentative d'organiser un mécanisme global de protection intellectuelle. Les TRIPs proviennent essentiellement de la nécessité pour les firmes des pays les plus avancés de maintenir leur avance technologique sur les firmes des économies émergentes et d'ainsi pouvoir continuer à différencier leur produit dans les systèmes de productions postfordistes et wintelistes, ce qui leur permet d'extraire des rentes sur le reste du monde[8]. Ce blocage de la diffusion technologique au niveau mondial dont les justifications théoriques se basent sur très peu d'études empiriques globales s'explique plus par le lobbying des firmes privées auprès des États les plus avancés sur le plan technologique que par des analyses scientifiques incontestables justifiant l'efficacité des droits de propriété intellectuelle.

L'application des TRIPs s'est révélée particulièrement choquante dans le cas de l'industrie pharmaceutique et de la trithérapie. La trithérapie est une combinaison de molécules qui permet de prolonger considérablement l'espérance de vie des personnes VIH séropositives.

7 Voir chapitre 3.
8 Voir chapitre 9.

Le virus du SIDA a fait baisser l'espérance de vie de l'Afrique subsaharienne à 46 ans et certains pays de cette région connaissent aujourd'hui un taux de séropositivité supérieure à 30 % (Leech 74). Les dispositions des TRIPs permettent aux gouvernements de produire des versions génériques de médicaments brevetés dans un autre pays pour répondre à une urgence sanitaire nationale. Mais ce pays ne peut les exporter en dehors du territoire national. Cela a notamment permis à l'Inde qui dispose d'une industrie pharmaceutique relativement avancée de développer des médicaments génériques de trithérapie. Or les prix de ces médicaments génériques indiens se sont avérés beaucoup moins élevés que leurs équivalents américains, ce qui témoigne de la marge bénéficiaire énorme réalisée par des firmes occidentales. Après plusieurs années de politique de déni irresponsable par les gouvernements Mandela et Mbeki pour des raisons de limitation des dépenses publiques de santé, le gouvernement se mit à réagir face à la contestation populaire et, car il devenait impossible de masquer l'ampleur du phénomène lorsque plus de 40 % de la mortalité en Afrique du Sud provenait du SIDA (Marais 2011, 278). Lorsque l'Afrique du Sud passa en 1997 une nouvelle loi, la South African Medecine Law*, prônant l'importation de génériques, les firmes pharmaceutiques américaines et européennes (notamment Glaxo Welcome, maintenant devenu GSK, producteur de l'AZT) firent un lobbying sur le gouvernement américain et sur les autorités de l'UE pour qu'ils fassent pression sur l'Afrique du Sud et portent l'affaire devant l'OMC au nom de la violation des TRIPs (Marais 2011 : 278 & Hoekman 2010 : 393). Les firmes pharmaceutiques décidèrent de poursuivre l'État sud-africain devant les tribunaux sud-africains. Mais la mobilisation des organisations syndicales, des ONG (notamment Oxfam et MSF) et des Églises détériorait gravement l'image de marque de ces firmes qui abandonnèrent finalement les poursuites (Marais 2011 : 279 & Hoekman 2010 : 393).*

La propriété intellectuelle couvre plusieurs domaines. C'est tout d'abord la propriété industrielle qui comprend les brevets, les designs industriels, les marques et les indications géographiques. Ensuite, la propriété intellectuelle couvre la propriété artistique et littéraire avec les droits de copyright et droits d'auteur. On trouve finalement la protection sui generis *pour les semences (agrobusiness), pour les bases de données électroniques et circuits intégrés (Braga 2000 : 4).*

Le GATS (General Agreement on Trade in Services) ou ACGS (Accord général sur le Commerce des Services)

Comme pour les TRIPs et les TRIMs, de nombreux pays émergents s'opposent au cours de l'Uruguay round à l'inclusion des services dans le GATT, car ils veulent développer leurs champions nationaux dans des secteurs stratégiques comme les télécoms, les transports ou la finance (Jackson 1997 : 44). Les services importés sont alors soumis à des niveaux de protection substantiellement plus élevés que les produits manufacturés. Le commerce de services est soumis à de nombreuses restrictions et interdictions, notamment dans l'enseignement, la santé, les télécoms, les médias et les transports pour des raisons de souveraineté nationale, de monopoles par des firmes étatiques ou parce qu'il s'agit de services publics non marchands. Avec l'adoption du GATS, l'Uruguay round commence à étendre les principes du GATT au commerce de services, mais chaque État ou « partie contractante » a le droit de définir le champ et l'organisation de ses services publics nationaux et dispose d'une grande marge de manœuvre pour définir les secteurs des services marchands auxquels les règles multilatérales s'appliquent et le non marchand qui n'y est pas soumis. L'Uruguay round ne constitue qu'un début de la longue négociation sur la libéralisation des services qui se poursuit à partir de 2001 au cours du round suivant de Doha, mais aux travers les accords de libre-échange bilatéraux développés par les États-Unis, l'Europe et le Japon avec des pays tiers.

12.1.3 *La naissance de l'OMC et son fonctionnement*

Un dernier développement majeur de l'Uruguay round est la création de l'Organisation Mondiale du Commerce. Disposant de l'aval des États-Unis et de l'Europe, c'est officiellement le Canada qui reprend en 1990 la proposition du professeur américain John Jackson de créer une véritable institution multilatérale du commerce disposant d'une personnalité juridique et d'un mécanisme de règlement des différends (Blustein 2009 : 31). Les

États-Unis soutiennent la création de l'OMC, car les nouveaux accords TRIMs, TRIPS et GATS étendent considérablement la portée du système multilatéral de commerce. Celui-ci ne se résume plus à des négociations sur des tarifs et des barrières non tarifaires pour les biens manufacturés, mais couvre les règles nationales relatives au commerce des services, aux IDE et la propriété intellectuelle. Pour vérifier que les États se mettent en conformité par rapport à ces accords, il est nécessaire de créer une institution de plein droit qui dispose de mécanismes de contrôle et du personnel pour les effectuer.

L'OMC se met en place en 1995 à la suite des accords de Marrakech de 1994 qui concluent l'Uruguay Round. Contrairement à ce que pensent nombre de ses détracteurs et de ses supporters, l'OMC est une organisation modeste. Au début de round de Doha en 2001, son budget annuel tournait autour de 75 millions de dollars comparés à 1 milliard pour la Banque Mondiale. À la différence du FMI et de la Banque Mondiale, l'OMC ne dispose pas de ses propres moyens financiers pour assurer son fonctionnement. En termes de staff, l'OMC emploie 629 personnes en 2012 contre 9000 pour la Banque Mondiale (WTO 2012 & World Bank 2012). La direction de l'OMC est assurée par la conférence interministérielle bisannuelle composée des ministres du Commerce des gouvernements de tous ses États membres. Le secrétariat de l'OMC qui organise les négociations et coordonne les différentes tâches de l'OMC est sous l'autorité d'un directeur général. Ce poste fut respectivement attribué à l'ancien ministre du commerce italien Ruggiero de 1995 à 1999, l'ancien premier ministre et Ministre du commerce néo-zélandais Mike Moore de 1999 à 2002, l'ancien ministre du commerce thaïlandais Supachai Panitchpakdi de 2002 à 2005, l'ancien commissaire européen au commerce Pascale Lamy de 2005 à 2013, au Brésilien Robert Azevêdo, ex-ambassadeur du Brésil à l'OMC jusqu'en 2020 avant d'être attribué à une économiste nigériane ayant travaillé 25 ans à la Banque mondiale, Ngozi Okonjo-Iweala.

A. L'organisation des négociations

L'OMC ne dispose pas de droit d'initiative en matière de négociation. Son secrétariat aide à l'organisation de ces dernières, ce qui lui confère un certain pouvoir, mais ce sont donc bien les gouvernements des États membres se réunissant tous les deux ans qui décident in fine de l'agenda des négociations. Pour chaque sujet de discussion, ce sont d'abord les principaux acteurs (grands pays exportateurs et importateurs) qui se réunissent pour obtenir un consensus proposé ensuite à l'entièreté des États membres selon un système d'un pays une voix. Cela signifie que l'UE et les États-Unis sont systématiquement présents pour l'élaboration du consensus comme d'autres grandes économies telles que le Japon, le Canada, le Brésil, l'Inde ou la Chine. Les grands acteurs du commerce international disposent ainsi d'une position prépondérante.

B. Le mécanisme d'examen des politiques commerciales (MEPC) ou *Trade Policy Review Mechanism* (TPRM)

L'OMC effectue un contrôle régulier de la conformité des politiques commerciales de ses États membres par rapport aux différents accords souscrits (GATT, GATS, TRIPs, TRIMs). Elle n'a pas la possibilité de sanctionner des pays pour d'éventuels manquements, mais un pays contrevenant peut craindre d'éventuelles représailles de ses partenaires si ceux-ci décident de porter le dossier auprès de l'Organe de Règlements des Différends (ORD) ou *Dispute Settlement Body* (DSB). Les quatre plus grands États en termes de commerce (UE, USA, Chine, Japon en 2016) sont contrôlés par le biais du TPRM tous les deux ans, les 16 suivants tous les quatre ans et les autres membres tous les six ans[9].

Depuis la crise de 2008 et à la demande du G-20[10], l'OMC a mis en place un système de surveillance permanent préventif visant à détecter de nouvelles mesures protectionnistes dans le contexte de la crise globale.

9 Ces rapports sont consultables sur le site de l'OMC à l'adresse suivante : http://www.wto.org/french/tratop_f/ tpr_f/tpr_f.htm.

10 Ici, le G-20 se réfère au groupe des 20 plus grandes économies mondiales dont fait partie l'UE qui a été créé en 1999. Ce G-20 a pris une importance particulière au moment de la crise financière de 2008. Il ne faut pas le confondre avec le G20 qui s'est formé dans le cadre des négociations du Doha Development Agenda, voir plus loin.

L'OMC publie deux types de « rapports de suivi du commerce » : un pour l'ensemble de l'OMC et un autre centré sur le commerce des économies du G-20, réalisé avec la collaboration de l'OCDE et de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED ou *UNCTAD*). En mai 2013, l'OMC a lancé à cet effet une base de données « qui fournit des renseignements détaillés sur les mesures commerciales mises en œuvre par les Membres de l'OMC et les observateurs depuis octobre 2008 »[11] (OMC 2013d).

C. La procédure multilatérale des règlements des différends

Une des fonctions essentielles de l'OMC est de jouer un rôle d'arbitrage pour régler les conflits commerciaux entre ses États membres. La procédure doit se faire par le biais de l'Organe de Règlement des Différends (ORD).

Si un pays membre estime qu'il subit un dommage (ou parfois un dommage potentiel dans le futur) du fait d'une pratique commerciale non conforme aux règles de l'OMC de la part de firmes ou de l'État d'un autre pays membre, il peut porter son différend devant l'ORD. Il doit toutefois d'abord tenter de résoudre le différend par des discussions bilatérales pendant au moins 60 jours et peut demander la médiation du Directeur Général du Secrétariat de l'OMC pour faciliter la résolution du problème (OMC 2013).

Passé ce délai, le pays plaignant peut exiger auprès de l'ORD la création d'un groupe spécial de trois à cinq experts pour y faire prévaloir sa plainte (OMC 2012). Les experts seront choisis auprès d'académiques (professeurs de droit du commerce international et/ou d'économie internationale) ou d'anciens fonctionnaires (anciens diplomates commerciaux, hauts fonctionnaires d'un ministère du commerce) qui sont désignés par leur État pour faire partie d'une liste indicative au sein de laquelle on choisira généralement les experts du groupe spécial. Le groupe spécial d'experts dispose de 6 mois (3 mois en cas d'urgence pour biens périssables) pour rendre un rapport se prononçant sur l'existence ou non d'une pratique non conforme aux règles de l'OMC de la part de l'État incriminé. L'ORD prendra ensuite sa décision. Si une des parties (l'État plaignant ou l'État incriminé) s'estime lésée par la décision de l'ORD, il existe une possibilité d'appel auprès d'un Organe d'Appel (*Appelate Body*) permanent de l'ORD qui est composé d'experts de réputation internationale nommés pour quatre ans et reconnus pour leurs connaissances du droit et du commerce international.

Une fois la décision prise, trois options sont possibles. L'option optimale est que le pays visé par la plainte se mette en conformité avec les règles en vigueur de l'OMC. Une alternative, qui reste un *second best* aux yeux de l'OMC, se produit lorsque le pays en question ne désire pas modifier sa politique commerciale ou les pratiques de ses firmes nationales jugées non conformes, mais offre des concessions commerciales compensatoires au pays plaignant dans d'autres secteurs (baisser des tarifs d'autres biens par exemple). Les gains des compensations offertes par le pays visé au pays plaignant doivent être financièrement équivalents à la perte subie par le pays plaignant du fait de la non-conformité du pays visé. La troisième possibilité, qui est la moins désirable selon les critères de l'OMC, serait que le pays visé refuse de se mettre en conformité et refuse d'offrir des concessions commerciales compensatoires. Dans ce cas, le pays plaignant peut demander à l'ORD de l'autoriser à effectuer des représailles commerciales à l'encontre du pays visé. Ces représailles prennent alors la forme de suspension temporaire d'avantages commerciaux accordés au pays visé dans le cadre de l'OMC (ainsi les exportations du pays visé ne pourront plus bénéficier de certains accords de libéralisation réalisés dans le cadre du GATT et de l'OMC lorsqu'elles veulent pénétrer le marché national du pays plaignant). Les représailles doivent être financièrement proportionnelles au dommage infligé au pays plaignant par le pays visé et s'effectuer si possible dans le même secteur d'activité.

L'OMC offre donc un système d'arbitrage. Elle ne peut forcer aucun pays à se mettre en conformité, ni même lui imposer la moindre sanction. Cependant, elle peut autoriser des pays plaignants à exercer des représailles commerciales dans un cadre bien défini en suspendant certaines de leurs obligations contractées dans le cadre de l'OMC et du GATT. Ce système a de nombreuses limites, car il dépend de la capacité du pays

11 La base de données est consultable sur le site de l'OMC à l'adresse suivante : http://tmdb.wto.org/.

plaignant à pouvoir effectuer des représailles. L'exemple du différend relatif aux subventions américaines dans le secteur du coton est représentatif de ce problème. Ainsi, selon Oxfam, entre 2001 et 2003, les subventions du coton par les États-Unis ont engendré près de 400 millions de dollars de pertes pour les producteurs de coton des pays africains les plus pauvres, ce qui a poussé nombre d'entre eux à la faillite (Oxfam 2013). Après une plainte de plusieurs pays, l'ORD de l'OMC a confirmé en 2005 le caractère non conforme des subventions américaines et le refus américain de se mettre en conformité. Des représailles sont possibles, mais sont-elles crédibles ? Si l'on prend le cas d'un de ces pays producteurs, le Mali, on constate qu'il est alors le 170e pays de destination du commerce américain en ordre d'importance (*US trade representative* 2012). Les exportations américaines vers le Mali s'élèvent à 37,3 millions en 2010 à comparer aux montants des exportations globales américaines de plus de 1 289 milliards, soit moins de 0,003 %, c'est donc un marché négligeable du point de vue du Secrétariat du Commerce Américain. De plus le gouvernement malien prendrait-il le risque de taxer les importations américaines dont la plus grande partie est constituée de machines-outils, d'avions ou de produits pharmaceutiques (*US trade representative* 2012) ? Cela nuirait à la compétitivité de ses propres entreprises obligées de payer leurs machines américaines plus cher ou de rendre plus chers ses services de transports aériens ou ses services de santé. Ces éléments mettent clairement en évidence l'incapacité du Mali à menacer les États-Unis de représailles crédibles. Les petits producteurs de coton doivent alors se mettre ensemble pour avoir une chance de peser, mais ce type de coalition est fragile, car leurs marchés nationaux combinés restent négligeables pour un pays de la taille des États-Unis et ce dernier peut facilement affaiblir cette alliance en offrant de meilleurs traitements à certains qu'à d'autres. En 2009, l'ORD réitérait sa condamnation des pratiques de subventions américaines de coton (OMC 2013).

Si le Mali avait un différend avec le Sénégal, un pays voisin pour lequel le marché national malien constitue un débouché important d'exportation, ses capacités de représailles seraient plus crédibles. De même, l'UE constituant le plus grand marché du monde avec les États-Unis, elle dispose d'une capacité de représailles crédible, y compris à l'encontre des États-Unis. Le mécanisme de l'ORD peut fonctionner, mais à condition que le pays plaignant puisse exercer des représailles crédibles, ce qui suppose que son économie constitue un débouché non négligeable pour le pays visé et que le pays plaignant n'importe pas du pays visé des produits indispensables au fonctionnement de son économie et non substituables.

Un autre cas représentatif de cette asymétrie est celui du conflit entre l'Équateur et l'UE sur les bananes. En 1998, l'Équateur a attaqué l'UE devant l'ORD pour son système de traitement préférentiel des bananes provenant des pays ACP. L'ORD a considéré la plainte de l'Équateur comme fondée et a autorisé ce dernier à lever des droits de douane compensatoires pour une valeur de 200 millions de dollars. Mais l'Équateur n'est pas arrivé à trouver assez d'importations européennes à pénaliser pour atteindre cette somme sans s'attaquer à des produits européens pour lesquels l'économie équatorienne n'avait pas de substituts. La seule manière d'obtenir des représailles d'un montant de 200 millions de dollars était pour l'Équateur de demander à l'ORD la possibilité de suspendre certaines obligations des TRIPs, donc de pouvoir ne plus respecter certaines propriétés intellectuelles de l'UE (Hoekman 2002 : 83). Finalement, l'Équateur n'a jamais appliqué ces représailles et s'est contenté d'un accord à l'amiable avec l'UE sur cette question (Hoekman 2010 : 103).

L'existence d'un calendrier strict pour chaque étape de la procédure de règlement des différends est une avancée par rapport au système du GATT où un pays pouvait tirer en longueur la procédure sans limites et l'arrêter quand il le jugeait souhaitable (Narlikar 2005 : 89). En effet, les décisions finales dans le cadre du GATT étaient soumises à un vote à l'unanimité des parties contractantes, y compris du pays incriminé. En théorie, la procédure complète de règlement des différends dans le cadre de l'OMC peut durer moins d'une année, mais l'observation des cas révèle une durée moyenne de trois à quatre années qui nuit à l'efficacité du mécanisme (Hoekman 2010 : 93).

Tableau 12.1 *Implication dans des différends portés devant l'OMC entre 1995 et 2017*

Pays membres	Comme plaignant	Comme défendeur
États-Unis	114	129
Union européenne	97	84
Chine (depuis 2001)	15	39
Inde	23	24
Japon	23	15
Corée du Sud	17	16
Brésil	31	16
Argentine	20	22
Mexique	23	14

Source : OMC, Rapport annuel 2016

D. Les principes de l'OMC

L'article I : Traitement général de la nation la plus favorisée

> *« Tous avantages, faveurs, privilèges ou immunités accordés par une partie contractante à un produit originaire ou à destination de tout autre pays seront, immédiatement et sans condition, étendus à tout produit similaire originaire ou à destination du territoire de toutes les autres parties contractantes »*[12] (GATT 1947).

C'est le premier article du GATT et son principe fondateur qui est appelé « clause de la nation la plus favorisée » (*Most Favoured Nation Clause* ou MFN) que tous les pays membres de l'OMC, appelés dans le texte du GATT de 1947 « parties contractantes », doivent appliquer. C'est une manière d'organiser un système de libéralisation multilatéral qui est progressif et transparent (les accords secrets sont interdits) entre les « parties contractantes ». Le cas d'un pays membre *free rider* qui profiterait indirectement d'accords réalisés par d'autres membres sans jamais lui-même faire de concession est techniquement possible. Toutefois, une pression collective impose le plus souvent la réciprocité.

L'article III : le traitement national

Il est interdit pour un pays membre de l'OMC d'appliquer des politiques de discrimination en faveur de ses producteurs nationaux sur le marché national. Une firme exportatrice étrangère peut faire face à des tarifs, à des procédures douanières contraignantes ou d'autres mesures protectionnistes à la frontière, c'est-à-dire avant d'accéder au marché national, mais une fois que ses produits pénètrent sur ce marché national, ils ont le droit à un traitement identique à celui des producteurs nationaux. Aucune mesure ne peut alors discriminer entre les produits de la firme exportatrice étrangère et ceux des producteurs nationaux (par exemple une taxe interne ne s'appliquant qu'aux produits étrangers, une législation sur les achats favorisant les producteurs nationaux, rabais en matière de transport, accès préférentiel à la distribution).

12 Les passages entre guillemets en italique dans cette section proviennent directement du texte du GATT de 1947 repris par l'OMC.

L'article VI : l'antidumping

Selon les règles de l'OMC, le dumping est une pratique qui consiste pour une firme exportatrice à offrir sur les marchés internationaux un prix inférieur à celui pratiqué sur son marché intérieur. Le dumping en soi n'est pas systématiquement dommageable. Si une firme accroît ses exportations par le biais du dumping, lui permettant ainsi de bénéficier d'économies d'échelle et d'économies d'apprentissage, elle baissera son coût moyen et les consommateurs du monde entier profiteront de la baisse de ce produit. Ce fut notamment le cas pour la production de semi-conducteurs par des firmes est asiatiques dans les années 1980. Ce type de dumping peut nuire aux intérêts d'autres producteurs, mais apporte un plus grand bénéfice aux consommateurs du fait de la chute du coût de production. Le problème du dumping se pose dans le cas d'un dumping prédateur où la firme vend en dessous de ses coûts de production pour éliminer la concurrence. Une fois en situation de monopole, le prédateur récupère ses pertes en imposant un prix de monopole bien supérieur à son coût de production. L'OMC autorise des règles de représailles contre le dumping, car la défense contre le dumping est une pratique commerciale habituelle que les États ont utilisée depuis le début du XXe siècle et à laquelle ils n'ont pas voulu renoncer.

Définition du dumping selon l'article VI du GATT

> *« Les parties contractantes reconnaissent que le dumping, qui permet l'introduction des produits d'un pays sur le marché d'un autre pays à un prix inférieur à leur valeur normale, est condamnable s'il cause ou menace de causer un dommage important à une branche de production établie d'une partie contractante ou s'il retarde de façon importante la création d'une branche de production nationale. Aux fins d'application du présent article, un produit exporté d'un pays vers un autre doit être considéré comme étant introduit sur le marché d'un pays importateur à un prix inférieur à sa valeur normale, si le prix de ce produit est*
>
> *a) inférieur au prix comparable pratiqué au cours d'opérations commerciales normales pour un produit similaire, destiné à la consommation dans le pays exportateur ; »* (GATT 1947).

Il existe des cas où le pays suspecté de dumping exporte la totalité de sa production, dans ce cas il n'existe pas de prix du marché intérieur de référence et on recourt alors à deux méthodes d'estimation possible de la marge du dumping (différence entre le prix intérieur et le prix à l'exportation) :

> *« b) ou, en l'absence d'un tel prix sur le marché intérieur de ce dernier pays, si le prix du produit exporté est*
>
> *i) inférieur au prix comparable le plus élevé pour l'exportation d'un produit similaire vers un pays tiers au cours d'opérations commerciales normales,*
>
> *ii) ou inférieur au coût de production de ce produit dans le pays d'origine, plus un supplément raisonnable pour les frais de vente et le bénéfice ».* (GATT 1947).

On compare donc les prix à l'exportation du même produit proposé à des pays tiers ou on tente de reconstituer les coûts de production en ajoutant les frais de vente (y compris le transport) et un bénéfice raisonnable (par rapport à la rémunération du capital). Ces méthodes de comparaison ou de reconstitution de coûts restent approximatives et il est possible pour le pays plaignant d'exagérer la marge du dumping, car les critères utilisés pour le calcul de reconstitution des coûts de production de la firme présumée pratiquer le dumping ne sont pas précisément définis (OMC 2013)[13]. Les droits antidumping peuvent être très élevés puisqu'ils seront établis en fonction de la marge de dumping et dépassent souvent les 100 % (Hoekman 2010 : 432).

Bien que le dommage ne puisse être que potentiel (la menace d'un dommage suffit), le pays plaignant auprès de l'OMC doit pouvoir démontrer le lien entre la pratique de dumping et ce dommage (Hoekman 2010 : 435). Il sera éventuellement autorisé par l'ORD à lever des droits de douane compensatoires temporaires à

13 Pour plus de détails sur ce point, voir le site de l'OMC sur http://www.wto.org/french/tratop_f/adp_f/adp_ info_f.htm.

l'encontre du pays exportateur afin de compenser le préjudice subi. Entre 1995 et 2007, l'ensemble des membres de l'OMC a effectué 3 210 enquêtes de cas de dumping dont 2 049 ont donné lieu à des mesures antidumping (Hoekman 2010 : 431). Les principaux pays visés par ces mesures depuis les années 2000 sont la Chine, les États-Unis et l'UE. À elle seule, l'UE est responsable de 11,6 % de l'initiation des 3 210 enquêtes (15,8 % pour l'Inde et 12,5 % pour les États-Unis) et de 11,9 % de la mise en place de mesure antidumping (17,3 % pour l'Inde, 12 % pour les États-Unis et 5,1 % pour la Chine). L'UE a subi des mesures antidumping de ses partenaires dans 2,1 % des cas contre 21,1 % pour la Chine (Hoekman 2010 : 432). Les actions d'antidumping se concentrent essentiellement sur quelques produits. Ainsi l'acier et la chimie sont à l'origine de plus de la moitié des investigations (Hoekman 2010 : 432).

Depuis son accession en 2001, la Chine est la principale cible des enquêtes et des mesures. Cela tient à son poids dans le commerce mondial, à l'intervention de l'État dans son économie et à ce qu'elle ne dispose pas du « statut d'économie de marché » au sein de l'OMC. L'absence de ce statut « d'économie de marché » permet à ses partenaires de la sanctionner plus lourdement en cas de dumping. En effet, on considère que l'intervention de l'État chinois dans l'économie fausse les mécanismes de marché et les prix des facteurs de production (par exemple : trop faible taux d'intérêt lors de prêts de capitaux octroyés aux entreprises par des banques d'État refinancées par le gouvernement, ou encore prix énergétiques subventionnés par l'État). La Chine ne disposant pas du « statut d'économie de marché » subira un traitement différent en ce qui concerne l'estimation de ses coûts de production pour évaluer la marge de dumping. Lorsqu'un pays B, n'ayant pas de statut d'économie de marché, est suspecté de dumping par un pays A, celui-ci peut faire estimer les coûts de production non plus en se basant sur les prix de facteurs de production en vigueur dans le pays B, mais dans un pays tiers. Ainsi l'UE considérant que certaines exportations chinoises relevaient d'une pratique de dumping a estimé le coût de production des firmes chinoises en se basant sur les prix des facteurs de production des États-Unis, calcul très défavorable à la Chine du fait du niveau de salaire beaucoup plus élevé dans ce pays (Hoekman 2010 : 433). Cela permet à l'UE d'exagérer la marge de dumping des exportateurs chinois. La Chine n'obtiendra automatiquement ce statut qu'en 2016 (soit quinze ans après son accession), mais chaque État membre de l'OMC peut individuellement lui octroyer ce statut de manière bilatérale avant ce délai de 2016. L'UE a toujours refusé jusqu'ici[14], ce qui est source de tension entre les deux pays[15].

L'article XI : l'interdiction des quotas

Les quotas sont généralement interdits et doivent être remplacés par des tarifs. La préférence pour les tarifs s'explique par le fait que ces derniers sont généralement plus transparents et plus faciles à négocier. Des dérogations existent qui permettent d'imposer des quotas en cas de forte détérioration de la balance des paiements.

L'article XVI : L'interdiction des subventions à l'exportation

Les subventions à l'exportation sont interdites en ce qui concerne les produits manufacturés et elles sont autorisées, dans certains cas, pour les produits agricoles (Rainelli 2007 : 29). Ce biais favorise les pays industrialisés qui peuvent soutenir leurs secteurs agricoles inefficaces alors que les pays en voie d'industrialisation ne peuvent subventionner les exportations des produits manufacturés de leur industrie dans l'enfance pour bénéficier d'économies d'échelle et d'effet d'apprentissage. L'UE subventionne massivement ses exportations agricoles, ce qui provoque l'hostilité des grands pays exportateurs agricoles.

14 Voir infra les relations entre l'UE et la Chine.
15 Voir infra la section sur les relations UE-Chine.

L'article XIX : les mesures d'urgence ou « clause de sauvegarde »

« Mesures d'urgence concernant l'importation de produits particuliers

« 1. a) Si, par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'une partie contractante a assumé en vertu du présent Accord, un produit est importé sur le territoire de cette partie contractante en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave aux producteurs nationaux de produits similaires ou de produits directement concurrents, cette partie contractante aura la faculté, en ce qui concerne ce produit, dans la mesure et pendant le temps qui pourront être nécessaires pour prévenir ou réparer ce dommage, de suspendre l'engagement en totalité ou en partie, de retirer ou de modifier la concession ».

La clause de sauvegarde est une soupape de sécurité, car elle permet de prendre des mesures protectionnistes transitoires et d'imposer des droits de douane supplémentaires à la discrétion du pays qui y recourt. Elle a été pensée pour éviter que certains pays membres ne soient contraints par leurs lobbies nationaux protectionnistes de rompre avec le système multilatéral en cas de détérioration brutale et soudaine de leur balance commerciale.

Les pays recourent beaucoup moins à cette clause qu'à la procédure d'antidumping, mais les effets de la clause de sauvegarde sont plus importants quantitativement, car les droits antidumping s'imposent à l'encontre des exportations du seul pays incriminé, alors que les mesures de sauvegarde s'imposent sans discrimination à toute importation d'un produit, quelle qu'en soit l'origine (Hoekman 2010 : 428).

L'article XXIV : les unions douanières et zones de libre-échange

Il est possible de déroger à l'article I du GATT (la clause MFN) dans le cas de la création d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange contractée par certains États membres de l'OMC. Ainsi lorsque la CEE se crée en 1957, ses six membres sont également membres du GATT. Ils suppriment les tarifs entre eux tout en gardant des tarifs vis-à-vis des autres membres du GATT, ce qui est donc une exception par rapport à la clause MFN. Le texte du GATT stipule certaines conditions nécessaires pour qu'une union douanière ou une zone de libre-échange soit compatible avec les règles du GATT :

« Les dispositions du présent Accord ne feront pas obstacle, entre les territoires des parties contractantes, à l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange ou à l'adoption d'un accord provisoire nécessaire pour l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange, sous réserve

a) que, dans le cas d'une union douanière ou d'un accord provisoire conclu en vue de l'établissement d'une union douanière, les droits de douane appliqués lors de l'établissement de cette union ou de la conclusion de cet accord provisoire ne seront pas, dans leur ensemble, en ce qui concerne le commerce avec les parties contractantes qui ne sont pas parties à de tels unions ou accords, d'une incidence générale plus élevée, ni les autres réglementations commerciales plus rigoureuses que ne l'étaient les droits et les réglementations commerciales en vigueur dans les territoires constitutifs de cette union avant l'établissement de l'union ou la conclusion de l'accord, selon le cas ;

b) que, dans le cas d'une zone de libre-échange ou d'un accord provisoire conclu en vue de l'établissement d'une zone de libre-échange, les droits de douane maintenus dans chaque territoire constitutif et applicables au commerce des parties contractantes qui ne font pas partie d'un tel territoire ou qui ne participent pas à un tel accord, lors de l'établissement de la zone ou de la conclusion de l'accord provisoire, ne seront pas plus élevés, ni les autres réglementations commerciales plus rigoureuses que ne l'étaient les droits et réglementations correspondants en vigueur dans les mêmes territoires avant l'établissement de la zone ou la conclusion de l'accord provisoire, selon le cas ;

c) et que tout accord provisoire visé aux alinéas a) et b) comprenne un plan et un programme pour l'établissement, dans un délai raisonnable, de l'union douanière ou de la zone de libre-échange.

[…]

8. Aux fins d'application du présent Accord,

a) on entend par union douanière la substitution d'un seul territoire douanier à deux ou plusieurs territoires douaniers, lorsque cette substitution a pour conséquence

i) que les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives (à l'exception, dans la mesure où cela serait nécessaire, des restrictions autorisées aux termes des articles XI, XII, XIII, XIV, XV et XX) sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux entre les territoires constitutifs de l'union, ou tout au moins pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires de ces territoires ;

ii) et que, sous réserve des dispositions du paragraphe 9, les droits de douane et les autres réglementations appliqués par chacun des membres de l'union au commerce avec les territoires qui ne sont pas compris dans celle-ci sont identiques en substance ;

b) on entend par zone de libre-échange un groupe de deux ou plusieurs territoires douaniers entre lesquels les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives (à l'exception, dans la mesure où cela serait nécessaire, des restrictions autorisées aux termes des articles XI, XII, XIII, XIV, XV et XX) sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires des territoires constitutifs de la zone de libre-échange. »

Il s'agit ainsi de promouvoir une libéralisation progressive par étapes. Une vision libre-échangiste optimiste peut considérer une libéralisation des échanges commerciaux à l'intérieur d'une région comme favorisant à long terme la libéralisation multilatérale. Ainsi la libéralisation des échanges au sein de la CEE et de l'UE a renforcé la concurrence, ce qui a éliminé les firmes les moins efficaces, or ce sont ces dernières qui sont généralement les plus en faveur d'un fort degré de protectionnisme. L'intégration régionale européenne s'est donc approfondie tout en continuant à s'ouvrir davantage au commerce multilatéral au cours des rounds de négociations du GATT, c'est ce que certains appellent le régionalisme ouvert *(open regionalism)* et l'argument des « *building blocks* ».

La corrélation entre ces deux évolutions ne prouve pas ce lien des « *building blocks* » entre libéralisation au niveau régional et multilatéral. D'autres facteurs comme l'exceptionnel taux de croissance des années 1950-1960 peuvent expliquer le parallélisme de ces deux processus de libéralisation. Quoi qu'il en soit, pour éviter que ces zones de libre-échange ou ces unions douanières ne se transforment en forteresses commerciales qui pourraient bloquer la libéralisation au niveau multilatéral (des « *stumbling blocks* »), certaines conditions ont été imposées.

Premièrement, comme le stipule le texte ci-dessus, ces accords ne peuvent pas se traduire par une élévation du degré de protection de la zone et de l'union nouvellement créée vis-à-vis de pays tiers membres de l'OMC. Cette règle a été respectée dans le cadre de la CEE, mais aussi de l'ALENA, de l'ASEAN free trade area, du MERCOSUR, accords ratifiés au cours des années 1990. Deuxièmement, il faut que, pour ces accords, les obstacles au commerce soient éliminés « *pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires des territoires constitutifs de la zone de libre-échange* » dans « *un délai raisonnable* ».

Le but de ces précisions est d'éviter que des concessions commerciales bilatérales consenties entre certains membres sur quelques produits spécifiques ne soient déguisées en accords de libre-échange fictif. Sans l'existence de ces précisions, deux pays qui décideraient de libéraliser entre eux le commerce des automobiles et des services de télécoms et qui devraient normalement étendre cette concession à tous les pays membres de l'OMC pourraient feindre de créer une zone de libre-échange sous couvert de l'article XXIV. Dans ce cas, ils leur auraient été possible de déclarer officiellement la mise en chantier d'une zone de libre-échange, mais qu'ils

ne compteraient pas achever, hormis pour l'automobile et les télécoms. Ces précisions existent pour éviter un recours artificiel à l'article XXIV qui viderait l'article I de sa substance, mais il n'existe pas de consensus sur ce qui constitue l'essentiel des échanges commerciaux. La position de l'UE est de considérer qu'il s'agit de libéraliser 90 % du commerce existant entre les pays signataires au moment de l'accord de libre-échange ou l'union douanière (Woolcock 2008 : 54). Depuis 1994, les règles multilatérales considèrent que le « délai raisonnable » équivaut à dix années (Woolcock 2009 : 54).

Plusieurs centaines d'accords fondés sur l'article XXIV ont été notifiées à l'OMC depuis sa création jusqu'en 2013. La Mongolie est le seul état membre (sur 156) à ne pas être membre d'au moins un de ces accords (OMC 2013). Cette pléthore d'accords fondée sur l'article XXIV a fini par rendre de moins en moins lisible le système multilatéral du commerce, surtout au cours du Doha round, le dernier round de négociation multilatéral qui a débuté en 2001.

12.2 LA POLITIQUE COMMERCIALE DE L'UNION EUROPÉENNE

12.2.1 *L'UE comme puissance commerciale*

Bien que sa part dans l'économie mondiale décline depuis les années 1990 du fait du développement des économies émergentes asiatiques, en 2010, l'UE constitue encore le plus grand marché du monde en termes de PIB avec 17 610 milliards de dollars contre 15 075 pour les États-Unis et 7 298 pour la Chine (IMF 2012). Cela représente autour de 25 % du PIB mondial. Mais suite au Brexit et à la plus rapide croissance des économies émergentes, cette part n'est plus que de 18 % en 2020 et l'Union européenne, dont le PIB s'élève à 15 230 milliards, tombe à la deuxième place derrière les États-Unis à 20 936 milliards et juste devant la Chine à 14 723 milliards (World Bank 2021).

En termes de commerce de bien, sa part mondiale chute légèrement de 15 à environ 12 % au cours des années 2010, mais elle reste en deuxième position mondiale en 2020. Pour le commerce des services, elle s'élève à environ 18 % et garde la première place (WTO 2021).

Malgré un relatif déclin, l'Union européenne reste donc une des plus grandes économies avec une structure de production très diversifiée et disposant d'un haut niveau technologique.

Sa grande taille explique son relativement faible taux d'ouverture[16]. L'UE dans son ensemble est donc moins sujette aux chocs économiques extérieurs même si les différents États membres qui la composent peuvent en être affectés avec une intensité très variable comme l'ont mis en évidence la crise de 2008 et les performances respectives de la Finlande par rapport à la Grèce et la Roumanie. Cependant, le commerce international reste vital pour l'économie européenne dont l'approvisionnement en énergie et en produits de très haute technologie (défense, informatique, biotechnologie, nanotechnologie) provient essentiellement des États-Unis qui disposent encore d'une avance technologique substantielle sur l'UE.

Sur le plan des IDE, l'UE reste le plus grand investisseur du monde avec 561,8 milliards de dollars d'IDE sortants en 2011 contre 396,6 pour les États-Unis et 114,4 pour le Japon (UNCTAD, 2012). Au sein des 500 premières firmes mondiales, on trouve, en 2011, 147 firmes originaires de l'UE contre 133 pour les États-Unis, 68 pour le Japon et 61 pour la Chine (Fortune 500, 2012).

Les principaux partenaires commerciaux de l'Union européenne sont les États-Unis et la Chine, suivis par la Russie, la Suisse, la Norvège, le Japon, la Turquie, l'Inde, la Corée du Sud et le Brésil. La balance commerciale de l'UE est relativement équilibrée depuis plusieurs années. L'UE dispose en effet d'un surplus

16 Le taux d'ouverture défini comme la moitié de la valeur du commerce extérieur (exportations + importations) rapportée au PIB.

commercial vis-à-vis des États-Unis, de l'Amérique latine, de l'Afrique et du Moyen-Orient qui est compensé par un important déficit avec l'Asie orientale, dont la Chine, le Japon et la Corée du Sud.

12.2.2 *Les aspects défensifs de la politique commerciale de l'Union européenne*

A. L'agriculture

Dès sa création, la CEE a adopté une politique très protectionniste à l'encontre des importations agricoles des produits tempérés et méditerranéens. La politique agricole commune (PAC), mise en place dans les années 1960, impose des hauts tarifs pour restreindre l'offre sur le marché européen et ainsi garantir des prix planchers aux producteurs agricoles européens. La PAC organise également des subventions à la production qui renforcent la concentration dans le secteur et génèrent une offre excédentaire sur le marché protégé de l'UE à partir des années 1970. Pour soutenir les prix planchers et maintenir leur système de subvention, les autorités européennes font procéder à la destruction de cette offre excédentaire, ce qui engendre un gaspillage particulièrement choquant face à la sous-alimentation des pays du tiers monde. La PAC est alors modifiée en subventionnant les exportations de produits agricoles, ce qui contribue à la baisse des cours mondiaux et provoque une forte opposition du groupe de Cairns[17]. L'Uruguay round (1986-1994) et le Doha round (2001-2011) abordent cette question de la libéralisation de l'agriculture, mais l'Europe, comme les États-Unis et le Japon, résistent et maintiennent les aspects protectionnistes de sa politique agricole.

Pour justifier leur protectionnisme, la Commission et certains États membres mettent en avant le caractère multifonctionnel de l'agriculture qui ne peut se réduire à la seule dimension économique. L'agriculture européenne contribue à maintenir un tissu social dans les zones rurales, à préserver un patrimoine culturel et des paysages spécifiques à l'Europe. Les immenses unités de production à l'américaine ou à la brésilienne ne doivent pas être la norme même si leurs économies d'échelle les rendent plus concurrentielles. Les autorités européennes ont commencé à admettre le principe de l'arrêt des subventions aux exportations. Elles ont également décidé de procéder au découplage des subventions par rapport au niveau de production de l'entreprise agricole afin de réduire les distorsions engendrées par ces subventions. Ce faisant, elles empêchent, au détriment des contribuables européens, l'élimination rapide par des forces du marché de centaines de milliers d'exploitations agricoles n'opérant pas à la taille minimum optimale. Il s'agit officiellement donc plus de soutenir les agriculteurs que la production agricole en essayant de limiter l'impact des subventions européennes de la PAC sur les marchés mondiaux agricoles. Cette attitude ne convainc pas le groupe de Cairns qui constate que la fermeture du marché européen engendre un effet dépressif sur les prix agricoles.

Depuis 2005, l'UE protège également ses produits agricoles, aquacoles ou viticoles plus différenciés dits « de qualité » en tentant d'imposer trois types de désignation de produits : l'Appellation d'Origine Protégée (AOP), l'Indication Géographique Protégée (IGP) et la Spécialité Traditionnelle Garantie (STG) (DG Agriculture 2013). Les AOP concernent les produits agricoles ou denrées alimentaires issus d'une région déterminée et dont la qualité ou les caractères sont dus essentiellement ou exclusivement au milieu géographique comprenant les facteurs naturels et humains (tels que le climat, les conditions du sol, le savoir-faire local). En outre, la production, la transformation et l'élaboration doivent avoir lieu dans l'aire géographique délimitée comme le « Beurre d'Ardenne », la « Feta » ou le « Camembert de Normandie ». Les IGP concernent les produits agricoles ou denrées alimentaires originaires d'une région déterminée et dont la qualité spécifique, la réputation ou d'autres caractéristiques peuvent être attribuées à cette origine géographique. Les IGP sont plus souples que les

17 Le groupe de Cairns est un groupe de lobbying crée au cours de l'Uruguay round en faveur de la libéralisation de l'agriculture qui regroupe 19 pays gros exportateurs nets de produits agricoles comme l'Afrique du Sud, l'Argentine, l'Australie, le Brésil, le Canada, la Nouvelle-Zélande, ou encore la Thaïlande.

AOP, car il n'est pas nécessaire que production, transformation et élaboration des produits aient toutes trois lieu dans l'aire géographique délimitée, mais au minimum une des trois (SPF Économie 2013). On peut citer à titre d'exemple la choucroute d'Alsace. La STG garantit la composition traditionnelle d'un produit ou son mode de production traditionnel. Il existe des centaines de produits enregistrés dans chaque catégorie[18].

Ces désignations de l'UE sont contestées par d'autres membres de l'OMC qui considèrent que la composition générique est seule pertinente et qu'il s'agit de discrimination à l'encontre de producteurs non européens. On peut faire un fromage qui possède les caractéristiques génériques de la feta en Nouvelle-Zélande. Ainsi, les autorités françaises ont refusé que les pétoncles canadiens ou chiliens (*scallops*) puissent utiliser l'appellation « noix de coquille Saint-Jacques » ce qui a donné lieu à une plainte du Chili devant l'OMC qui a ordonné la fin de cette discrimination contraire aux articles I et III du GATT (OMC 2013).

B. Les textiles et vêtements

Pendant près de 50 ans, la CEE puis l'UE ont maintenu des systèmes de quotas pour protéger l'industrie européenne du textile et des vêtements face à la concurrence des pays émergents à bas salaires. L'UE comme les États-Unis ont refusé d'appliquer les principes du GATT aux textiles. Les accords multifibres de 1974 à 1995 et l'accord sur les textiles et vêtements de 1995 à 2005 (Agreement on Textiles & Clothing ou ATC) ont institutionnalisé ces pratiques protectionnistes qui ont affecté 80 % du commerce mondial des textiles. Depuis 2005, les règles du GATT s'appliquent aux textiles et vêtements : les quotas ont été démantelés. Seuls les textiles et vêtements chinois continuent de faire l'objet de règles spéciales (possibilité d'instaurer des quotas jusqu'en 2008 et dans certains cas jusqu'en 2013).

L'industrie textile traditionnelle est en déclin depuis des décennies, mais reste encore importante en emploi dans les États membres de la Méditerranée et de l'est de l'Europe (Carroué 2010 : 197). Elle est encore responsable de 3 % de la valeur ajoutée de l'UE en 2013 (DG Enterprise and Industry 2013). Face à la concurrence de plus en plus forte des PVD dans le secteur textile et à l'abandon progressif des quotas après l'ATC, l'industrie textile européenne a dû différencier ses produits pour maintenir un avantage comparatif qu'elle avait perdu dans le textile bas de gamme. Elle reste compétitive dans la haute couture, les grandes marques (fortement différenciées par le marketing) et les textiles de haute technologie (comme les textiles intelligents, textiles ignifugés, textiles militaires hautement résistants) (Carroué 2010 : 196). La plupart des producteurs européens de l'Europe du Nord (Allemagne, Royaume-Uni, Suède) ont relocalisé leur production ou fait appel à la sous-traitance auprès de pays à bas salaire (Tunisie, Maroc, Turquie, Asie orientale, Asie du Sud) (Dicken 2010 : 318). Certains producteurs italiens (Benetton) ou espagnols (Inditex) maintiennent de grandes unités de production en Europe tout en délocalisant une partie de leur production. Ils jouent sur la différentiation (publicité et couleurs chez Benetton), la proximité géographique et la capacité de réactivité aux changements du marché européen (multiplication des modèles et renouvellement des magasins chez Zara-Inditex) (Carroué 2010 : 196 & Dicken 2010 : 320).

Il existe donc d'importantes différences entre États membres en ce qui concerne la stratégie de leurs firmes nationales et la part du secteur du textile dans l'emploi national ; ces différences peuvent expliquer des tensions sur le choix du degré et des formes de protectionnisme appliquées au niveau européen. En général, les producteurs de textile européens ont choisi une différentiation ou des niches de luxe ou de haute technologie qui expliquent leur volonté de pousser l'UE à lutter contre la contrefaçon et pour la protection des brevets, notamment contre les économies émergentes.

18 La liste peut être consultée sur le site de la Commission http://ec.europa.eu/agriculture/quality/door/list.html.

C. L'automobile

Dans le passé, l'Europe a suivi une politique très protectionniste pour son industrie automobile. Certes dès la création du Marché Commun en 1957, les multinationales américaines automobiles sont déjà bien implantées dans certains États membres. Le protectionnisme européen se fera sentir à l'encontre des nouveaux arrivants et principalement des producteurs japonais à partir de la fin des années 1980. Ces derniers doivent faire face à des quotas déguisés sous la forme de restrictions volontaires aux exportations (*Voluntary Export Restraints* ou VERs) dans le cadre duquel le Japon limite officiellement ses exportations alors qu'il s'agit d'un contingentement des importations japonaises d'automobiles unilatéralement décidé par les autorités européennes en 1991. Jusqu'en 1999, les exportations japonaises ne peuvent dépasser un certain nombre de véhicules qui correspond à une part du marché communautaire (1,23 million sur un marché de 15,1 millions) (Marchipont 1997 : 194). Évidemment, les firmes japonaises réagissent en montant en gamme leurs voitures exportées pour accroître leur valeur ajoutée et grossir ainsi leur marge bénéficiaire par véhicule exporté. Certaines vont créer des nouvelles unités de production dans des États membres dont le secteur automobile n'est plus jugé comme stratégique, notamment en Grande-Bretagne qui accueille Nissan. Il s'agit d'usines dites « tournevis » (*screwdriver factories*) qui se cantonnent aux activités d'assemblage. Pour contrer cette pénétration japonaise, l'Europe impose alors des mesures de contenu local aux producteurs établis en Europe.

Toutefois, l'intensité de cette politique protectionniste a fortement baissé au cours des années 2000, car l'industrie européenne s'est rationalisée en comprimant son personnel et en passant à des systèmes de production postfordiste. Un groupe comme Renault prendra même 35 % du capital de Nissan. Les groupes européens de l'automobile craignent moins la concurrence asiatique. En 2000, une firme comme Toyota peut même s'établir en France, un des États membres à l'origine de cette poussée protectionniste des années 1980-1990. Geely, une des deux plus grandes firmes chinoises, peut reprendre en 2010 la branche automobile de Volvo qui se trouve en difficulté. De même, l'Union européenne a négocié un accord de libre-échange effectif depuis 2011 avec la Corée du Sud dont la production automobile constitue un des principaux secteurs d'exportation. Cependant, l'accord prévoit une libéralisation progressive du secteur automobile, les producteurs automobiles européens, notamment ceux de l'Italie craignant encore la concurrence sud-coréenne en période de crise [Commission européenne 2012].

D. Les industries de première transformation

L'Union européenne protège également les industries de première transformation de matières premières et a organisé sa structure de tarif en cascade pour taxer faiblement les importations de matières premières, plus taxer les produits transformés semi-finis et fortement taxer certains produits finis. Ainsi, pour protéger les torréfacteurs de café, le café vert [non torréfié] n'est frappé d'aucun droit de douane, alors que le café torréfié est fort taxé [Journal officiel UE 2012 : 101].

E. La construction navale

L'Union européenne est également très protectionniste dans le domaine de la construction navale. Au-delà du lobbying des producteurs, ce protectionnisme s'explique par la volonté de maintenir une industrie navale du fait de l'importance de commerce maritime intracommunautaire et des connexions maritimes nécessaires à l'intégration des États membres insulaires ou périphériques.

F. L'audiovisuel

L'Union européenne maintient une série d'exceptions aux règles du GATT au nom de l'exception culturelle, du maintien de la diversité culturelle. Il s'agit d'éviter une invasion culturelle américaine. Les firmes des industries audiovisuelles américaines bénéficient d'immenses économies d'échelles comparées à leurs concurrentes européennes et on craint que la concurrence américaine élimine de nombreuses firmes européennes de plus petite taille. Toutefois, l'argument culturel peut laisser sceptique, car les blockbusters américains ne sont pas directement en concurrence avec les films d'auteurs européens ou la production européenne caractérisée par des spécificités culturelles [musique traditionnelle]. Il ne s'agit pas des mêmes marchés et on peut se demander si l'exception culturelle n'est pas un moyen détourné de protéger les blockbusters des grands producteurs européens dont les spécificités et les qualités culturelles sont discutables.

G. Les services de santé et d'éducation

La plupart des États membres disposent d'un système d'éducation et de santé dont l'accès universel est facilité ou garanti par les interventions de l'État. De ce fait, il n'existe pas d'ouverture systématique de l'entièreté des États membres de l'UE à la concurrence internationale des services privés en matière de santé et d'éducation. Certains gouvernements d'États membres craignent des phénomènes d'écrémage où les firmes privées étrangères se positionneraient dans les segments plus profitables du marché [grandes zones urbaines économiquement aisées] alors que le système public devrait fournir un service universel en couvrant notamment les régions reculées moins peuplées et moins riches.

12.2.3 *Les aspects offensifs*

A. Les services

Les services comptent pour plus de 70 % du PIB de l'UE. De nombreuses firmes multinationales de l'UE se retrouvent dans le top 20 mondial des services échangeables internationalement comme les services financiers, la consultance, les télécoms, le transport ou le tourisme. Elles sont organisées à travers plusieurs lobbies au niveau européen dont l'European Service Forum qui promeut la libéralisation des services, notamment vers les grandes économies émergentes comme le Brésil, l'Inde ou la Chine (European Service Forum 2012). En 2000, lorsque le commissaire européen au commerce Pascal Lamy a négocié l'accession de la Chine à l'OMC, les demandes de l'UE en faveur d'une plus grande libéralisation se sont fortement concentrées sur la libéralisation des télécoms et des assurances (Holbig 2002). Le European Services Forum a exercé un lobbying très actif auprès de la Commission dans le cadre du Doha round depuis 2001 et dans les accords bilatéraux que l'UE a négociés avec différents pays cette dernière décennie.

B Les industries intensives en technologie

L'UE abrite des leaders mondiaux des industries de haute technologie comme les machines-outils, les véhicules, la chimie, l'énergie, l'optique. Les tarifs européens restent faibles et l'UE est en faveur d'un abaissement des droits de douane dans certains pays émergents. Pour des pays plus avancés sur le plan technologique comme les États-Unis et le Japon, les barrières techniques constituent le plus souvent un obstacle plus important que les barrières tarifaires comme le montrent les agendas des négociations entre ces pays et l'UE [voir infra]. Malgré l'existence de grandes multinationales européennes dans ces secteurs, de nombreux États membres de l'UE et les institutions européennes elles-mêmes continuent d'octroyer des subventions [par exemple Airbus] et de recourir à des barrières techniques [la réglementation REACH pour la chimie].

12.2.4 *Les spécificités de la politique commerciale européenne*

A. Une seule entité négociant pour 27 États

L'UE est la seule partie contractante de l'OMC qui représente les intérêts commerciaux de 27 pays différents. Cette spécificité rend plus complexe le mécanisme de négociations et de décision. La politique commerciale est définie par l'article 207 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne [TFUE] ou Traité de Lisbonne.

Article 207 TFUE (ex-article 133 TCE)

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 relatifs aux échanges de marchandises et de services, et les aspects commerciaux de la propriété intellectuelle, les investissements étrangers directs, l'uniformisation des mesures de libéralisation, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions. La politique commerciale commune est menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union.

Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures définissant le cadre dans lequel est mise en œuvre la politique commerciale commune.

Si des accords avec un ou plusieurs pays tiers ou organisations internationales doivent être négociés et conclus, l'article 218 est applicable, sous réserve des dispositions particulières du présent article.

La Commission présente des recommandations au Conseil, qui l'autorise à ouvrir les négociations nécessaires. Il appartient au Conseil et à la Commission de veiller à ce que les accords négociés soient compatibles avec les politiques et règles internes de l'Union.

Ces négociations sont conduites par la Commission en consultation avec un comité spécial désigné par le Conseil pour l'assister dans cette tâche et dans le cadre des directives que le Conseil peut lui adresser. La Commission fait régulièrement rapport au comité spécial, ainsi qu'au Parlement européen, sur l'état d'avancement des négociations.

Pour la négociation et la conclusion des accords visés au paragraphe 3, le Conseil statue à la majorité qualifiée.

Pour la négociation et la conclusion d'un accord dans les domaines du commerce de services et des aspects commerciaux de la propriété intellectuelle, ainsi que des investissements étrangers directs, le Conseil statue à l'unanimité lorsque cet accord comprend des dispositions pour lesquelles l'unanimité est requise pour l'adoption de règles internes.

Le Conseil statue également à l'unanimité pour la négociation et la conclusion d'accords : dans le domaine du commerce des services culturels et audiovisuels, lorsque ces accords risquent de porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique de l'Union ; dans le domaine du commerce des services sociaux, d'éducation et de santé, lorsque ces accords risquent de perturber gravement l'organisation de ces services au niveau national et de porter atteinte à la responsabilité des États membres pour la fourniture de ces services.

La négociation et la conclusion d'accords internationaux dans le domaine des transports relèvent du titre VI de la troisième partie, et de l'article 218.

L'exercice des compétences attribuées par le présent article dans le domaine de la politique commerciale commune n'affecte pas la délimitation des compétences entre l'Union et les États membres et n'entraîne pas une harmonisation des dispositions législatives ou réglementaires des États membres dans la mesure où les traités excluent une telle harmonisation (Source : *Journal officiel n° 115 du 09/05/2008* p. 0140-0141).

Le traité de Lisbonne fait de la politique commerciale une compétence exclusive sans équivoque qui inclut non seulement le commerce des biens et services (y compris les services liés à l'éducation, la culture à la santé, les services sociaux), mais également les IDE (DG Trade 2011, Meunier 2011 : 281).

Le mandat de négociation est attribué à la Commission par le Conseil.

La Commission propose au Conseil de lancer des négociations bilatérales (comme pour l'accord de libre-échange entre la Corée du Sud) ou de participer aux négociations multilatérales dans le cadre de l'OMC. C'est la DG Commerce dirigée par son Commissaire qui remplit cette fonction. C'est donc un pouvoir important de la Commission.

B. Les négociations sont suivies par des représentants des États membres.

L'article 207 du TFUE stipule que : *« Ces négociations sont conduites par la Commission, en consultation avec un comité spécial désigné par le Conseil pour l'assister dans cette tâche, et dans le cadre des directives que le Conseil peut lui adresser.*

La Commission fait régulièrement rapport au comité spécial, ainsi qu'au Parlement européen, sur l'état d'avancement des négociations ».

Le comité spécial, appelé plus communément « Comité de la politique commerciale » (*trade policy committee* ou TPC), que l'on appelait avant le Traité de Lisbonne le « Comité 133 »[19], représente les intérêts des États membres et rapporte l'avancement des négociations au COREPER. Le comité de la politique commerciale est composé de hauts fonctionnaires qui sont des experts commerciaux alors que le COREPER est généralement composé de diplomates et de politiques moins versés dans la complexité des dossiers commerciaux et avalisent les conclusions de ce comité. La DG Commerce et son Commissaire européen sont en relation permanente avec le comité spécial pour être sûr d'avoir l'aval du COREPER et d'obtenir le soutien nécessaire d'États membres pour la ratification de l'accord qu'elle tente d'obtenir auprès des partenaires commerciaux de l'UE.

Le Traité de Lisbonne formalise les rapports d'information et de consultations du Parlement européen. Le Parlement européen est tenu informé des négociations à travers le comité INTA (commission permanente Commerce International) avec lequel la Commission doit également être en contact au cours des négociations (DG Trade 2011a). Il doit également approuver l'accord pour que celui-ci soit officiellement ratifié (DG Trade 2011a, Gstöhl & De Bièvre 2018). Cependant, le Parlement ne dispose pas d'un pouvoir comparable au parlement américain dans la conduite des négociations commerciales qui reste un processus dominé par la Commission et le Conseil.

Les lobbies du secteur privé sont très présents dans l'élaboration des négociations et, dans une moindre mesure, des acteurs de la société civile, mais ils n'interviennent plus directement dans la négociation même.

C. La conclusion des accords

En règle générale, l'article 207 stipule que *« pour la négociation et la conclusion des accords visés […], le Conseil statue à la majorité qualifiée ».* Cependant, il existe des exceptions pour une série de sujets sensibles comme la propriété intellectuelle, les investissements étrangers directs ou les services culturels et audiovisuels pour lesquels l'unanimité est requise. L'unanimité est également requise pour des accords qui toucheraient « aux services sociaux, d'éducation et de santé, lorsque ces accords risquent de perturber gravement l'organisation de ces services au niveau national et de porter atteinte à la responsabilité des États membres pour la

19 Cette dénomination « 133 » provient de l'article 133 dans le traité TCE, devenu l'article 207 dans le Traité de Lisbonne ou « Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne ».

fourniture de ces services». Dans la pratique, les institutions européennes ont généralement fonctionné par consensus (et donc par unanimité) pour la plupart des grands accords bilatéraux et multilatéraux.

D. Le problème de la distribution des gains et pertes entre les différents États membres

Les différents États membres sont caractérisés par une forte hétérogénéité en termes de développement économique et donc de spécialisation économique et d'avantages comparatifs. Ainsi en 2020, certains États membres comme la Grande-Bretagne ou la Belgique possèdent un secteur agricole dont le poids en termes de part de PIB et d'emploi est négligeable (inférieur à 0,8 % du PIB et environ 1 % de l'emploi) alors que ce secteur est plus important pour la Roumanie (près de 4 % du PIB et plus de 20 % de l'emploi) (World Bank data 2021). La part de l'industrie représente plus de 20 % du PIB de la République tchèque contre moins de 4 % pour le Luxembourg (World Bank data 2021). Il est clair que les priorités commerciales sont différentes selon les États membres. Les accords de libre-échange que l'Union européenne a essayé de négocier auprès du Mercosur et ensuite auprès du Brésil au cours des années 2000 pouvaient davantage bénéficier aux exportateurs européens de services différenciés et aux producteurs agricoles brésiliens, plus efficaces dans de nombreux produits que les Européens. Un pays comme le Royaume-Uni avait beaucoup plus à gagner que la Roumanie.

Certes, les États-Unis connaissent le même problème entre leurs États fédérés. Ainsi le Wyoming ou le Sud Dakota sont très agricoles à la différence du Massachusetts et du Delaware qui sont plus intensifs en haute technologie ou en services financiers. Le problème fondamental au niveau de l'Union européenne est qu'il n'existe pas de mécanisme de compensation financière entre les États membres qui bénéficieraient des gains nets résultant d'un accord et ceux qui subiraient des pertes nettes.

En effet, les capacités de transferts au sein de l'Union européenne prévues par les Traités sont très modestes. Depuis les années 2000, le budget européen est limité à environ 1 % du PIB européen[20]. L'État fédéral américain peut compter sur un budget d'environ 20 à 25 % du PIB (US Congress 2012), ce qui lui permet de redistribuer des transferts financiers aux États fédérés, qui subiraient d'importantes pertes, sous la forme de dépenses publiques fédérales réalisées pour cet État (investissements, travaux d'infrastructure, défense) ou de réductions fiscales. Le budget européen laisse beaucoup moins de marge de manœuvre. Certains fonds structurels de la politique régionale, certaines dépenses de la politique budgétaire ou certains projets de la Banque européenne d'investissement peuvent être utilisés de manière discrétionnaire de façon à offrir certaines compensions, mais la grande majorité de ces budgets sont fixés et ne peuvent être profondément modifiés suite à une négociation commerciale, même très importante.

Cela engendre pour la Commission la nécessité d'obtenir un paquet équilibré qui satisfait l'ensemble des États membres. Cette spécificité fragilise considérablement la position des négociateurs de l'UE, comme cela a pu être observé au cours du Doha Round. En effet, en 2005 au milieu des négociations de Doha, le Commissaire européen au commerce Peter Mandelson affirmait être proche d'un accord en faisant une nouvelle offre de libéralisation de l'agriculture à ses partenaires de l'OMC : «*Si nous voulons un plus grand accès au marché, dans les pays en développement avancé, pour nos produits manufacturés et nos services de haute qualité, nous devons en retour accorder un accès plus large à nos marchés agricoles*» (Ricard 2005). Il fut publiquement contredit par Christine Lagarde, à l'époque la ministre de l'Économie française. Le gouvernement français, suivi par celui de l'Irlande et onze autres États membres pour lesquels l'agriculture reste une partie importante de leur économie, refusait toute concession supplémentaire à la réforme de la politique agricole unilatéralement décidée par l'Union européenne (Alden 2005). Ces contradictions flagrantes ont affaibli le Commissaire européen dans la poursuite des négociations multilatérales.

20 Voir le chapitre consacré au budget

E. Les contraintes stratégiques de la politique commerciale : les élargissements, la politique de voisinage et l'alliance transatlantique

L'Union européenne est également unique au sein du GATT et de l'OMC dans le sens où son territoire et son commerce extérieur se modifient au gré des élargissements successifs. L'élargissement à la Grande-Bretagne a entraîné une redéfinition du cadre des échanges commerciaux entre la CEE et les anciennes colonies de ses États membres (le passage de la convention de Yaoundé à celle de Lomé en 1975). L'élargissement de 2004 vers l'Europe de l'Est a été décidé juste avant le lancement du Doha round et nécessitait que le Commissaire européen tienne compte des intérêts de ces pays qui allaient devenir membres avant la fin des négociations. Cet élargissement se poursuit vers les Balkans et pourrait inclure un jour la Turquie ou d'autres ex-républiques de l'URSS que les États baltes qui sont déjà membres. En dehors de l'élargissement, l'UE porte une attention particulière aux effets que pourraient avoir certains accords commerciaux bilatéraux et multilatéraux sur des États voisins de l'UE en termes de détournement de commerce et d'impacts sociaux pouvant générer des tensions politiques ou migratoires. Ces éléments doivent être pris en considération par les institutions européennes dans la mise au point de leur politique commerciale.

Les rapports particuliers entre l'Europe et les États-Unis qui découlent de la guerre froide constituent également une contrainte à la marge de manœuvre de l'Union européenne dans sa politique commerciale. 22 États membres sur 28 sont membres de l'OTAN et importent une partie de leur matériel militaire de pointe des États-Unis. De plus, les économies de l'Union européenne restent dépendantes de la haute technologie américaine dans une série de domaines stratégiques comme l'informatique, l'électronique militaire, les nanotechnologies et les biotechnologies. Le poids historique et politique de l'alliance transatlantique et cette dépendance technologique donnent un levier important des États-Unis qui empêchent une autonomie complète de la politique commerciale de l'Union européenne. L'influence américaine s'est notamment fait fortement sentir sur la question de l'embargo sur les exportations de technologie à usage militaire à destination de la Chine au milieu des années 2000[21].

F. L'inclusion d'aspects non strictement commerciaux dans la politique commerciale : les « *trade and issues* »

La majorité des gouvernements de l'Union européenne défendent l'inclusion de critères non strictement commerciaux dans ses négociations commerciales, ce que l'on nomme en anglais les *« trade & issues »*. En général, les préoccupations environnementales et de protection de la santé du consommateur sont publiquement plus marquées que pour la plupart des autres membres de l'OMC. Les normes européennes en matière de produits chimiques sont beaucoup plus exigeantes que la moyenne des États membres de l'OMC. L'Union européenne soumet également l'octroi de certains types de préférences commerciales (voir infra) à une conditionnalité de ratification de conventions relatives à la lutte contre la corruption, contre la production et le trafic de drogue ou encore les conventions-cadre de l'OIT. L'Union européenne défend également les notions de services d'intérêt général dans l'éducation et la santé qu'elle ne considère pas comme étant des secteurs soumis aux règles purement marchandes. L'Union européenne avance également l'argument de la protection du patrimoine culturel pour s'opposer à la libéralisation de certains produits audiovisuels. L'Union européenne s'est également opposée à l'importation de viande aux hormones des États-Unis en invoquant des arguments d'ordre sanitaire et s'est fait condamner par l'ORD de l'OMC (voir infra). La réglementation européenne REACH qui impose la traçabilité des composantes chimiques pour vérifier leur niveau de dangerosité pour l'homme est une des plus contraignantes au monde.

21 Voir infra la section sur les relations UE-Chine.

Ces positions ne font pas toujours preuve d'une grande cohérence. Ainsi, l'Union européenne ne s'oppose plus à l'importation d'OGM américains et semble avoir adopté un principe de précaution plus limité que dans le cas des hormones. Pourtant, la communauté scientifique est encore partagée sur les effets à long terme des OGM comme en témoigne la polémique autour des travaux du professeur Séralini de l'université de Caen sur la toxicité du maïs MON863 de la multinationale américaine Monsanto[22].

En ce qui concerne les conditionnalités liées à la bonne gouvernance, il suffit de rappeler que le gouvernement de la Tunisie du président Ben Ali a obtenu des préférences commerciales de l'Union européenne en 2010 (l'année qui précède son éviction du pouvoir) alors que le régime tunisien ne satisfaisait guère à ses critères de bonne gouvernance. Plusieurs auteurs semblent considérer que les conditionnalités de l'UE en matière de droits de l'homme et de bonne gouvernance sont plus rhétoriques que réelles (Carbone 2011 : 335 et Farrell 2006 : 22).

L'argument de l'exception culturelle peut également servir à protéger de gros producteurs audiovisuels européens de la concurrence américaine ou asiatique alors que leurs produits ne sont pas toujours caractérisés par un fort contenu culturel européen, mais sont assez substituables aux blockbusters hollywoodiens.

Quant aux dispositions de la réglementation européenne REACH, certains considèrent qu'imposer une telle traçabilité selon des critères européens constitue *de facto* une barrière technique au commerce qui protège certains producteurs chimiques européens de la concurrence extracommunautaire.

Cette géométrie variable de l'UE sur les *trade and issues* génère une méfiance de la part de plusieurs pays développés comme les États-Unis, mais aussi de PVD qui considèrent souvent l'inclusion de conditionnalités liées à des critères non strictement commerciaux comme une nouvelle forme de protectionnisme européen.

12.2.5 *Les outils de la politique commerciale*

A. Le tarif douanier commun (*common external tariff*)

Le tarif douanier commun est l'outil de défense commerciale traditionnel de l'union douanière constituée par les États membres de l'UE. L'UE publie ce tarif annuel au journal officiel au cours du mois d'octobre. Le Conseil agissant sous proposition de la Commission décide de toute modification du tarif. Les recettes provenant de la taxation des importations dans l'UE sont transférées aux institutions communautaires pour leur financement. Le TDC couvre 9 533 lignes tarifaires en 2020 (pour chaque catégorie de produits). Certains tarifs sont exprimés *ad valorem*, ici en pourcentage de la valeur du produit importé (Commission 2021 DG Trade). D'autres sont frappés d'un droit de douane spécifique, par exemple la catégorie de lait contenant moins de 1 g de matière grasse dans un emballage n'excédant pas deux litres dont l'importation est sujette à un droit de 13,8 euros pour 100 kg (Commission 2021 DG Trade).

Le droit de douane moyen est de 5 % et seulement de 3 % si l'on fait une moyenne pondérée par la part des produits de chaque ligne tarifaire (Commission 2021 DG Trade). Mais cette moyenne cache d'importantes disparités. Il existe par exemple un pic tarifaire de 205 % pour les produits laitiers alors qu'un quart des biens sont soumis à un tarif de 0 % (Commission 2021 DG Trade). Les biens manufacturés sont les moins taxés avec un droit de douane moyen de 4,2 % en 2019 (2,6 % en moyenne pondérée) alors qu'il s'élève à 12,7 % (9,2 % en moyenne pondérée) pour les biens agricoles (Commission 2021 DG Trade)[23].

Comme les autres pays industrialisés, l'UE possède une structure tarifaire en escalade caractérisée par de faibles droits pour les matières premières, des droits plus élevés pour les produits de première transforma-

22 Publiés en 2012 dans la revue scientifique américaine « Food and Chemical Toxicology ».

23 Pour consulter en détail le tarif douanier commun https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/what-is-common-customs-tariff/taric_en.

tion et des droits parfois très élevés pour certains produits finis. Ainsi, les droits pour de nombreuses composantes de camions sont taxés entre 2 et 3 % alors que les camions importés doivent subir un tarif de 22 % (Commission 2021 DG Trade). Il s'agit ici d'assurer une protection effective et non simplement nominale aux producteurs européens[24].

B. Les quotas

Bien que les quotas soient en généralement proscrits par les règles de l'OMC, il existe quelques exceptions. D'abord, la politique agricole commune peut imposer des quotas à l'importation de certains biens agricoles pour soutenir ses prix planchers imposés par la CAP afin de garantir un certain niveau de profitabilité aux producteurs agricoles européens. L'UE peut notamment recourir aux mesures de sauvegarde prévues par l'article XIX du GATT. Des quotas peuvent s'appliquer à des États non membres de l'OMC (comme l'Iran ou la Corée du Nord) ou des États qui subissent des sanctions internationales pour des raisons non commerciales (tel le Zimbabwe sous Mugabe).

C. Les systèmes de préférences commerciales

Des degrés variés de préférences commerciales

L'Union européenne a développé de nombreux accords bilatéraux en utilisant les articles XXIV du GATT ou la clause d'habilitation[25]. Ces accords sont si nombreux qu'en 2012 seuls quelques pays parmi les plus développés (l'Australie, les États-Unis, Hong Kong et la Nouvelle-Zélande) sont soumis au traitement MFN standard de l'OMC. À l'exception de quelques pays non membres de l'OMC et sans accords bilatéraux avec l'UE (Iran et Corée du Nord), tous les autres pays bénéficient d'un accès préférentiel au marché européen par rapport au traitement MFN. Toutefois, les pays soumis au traitement MFN sont encore à l'origine de près de 20 % des importations européennes en 2011 même si leur part décline au profit d'économies émergentes comme la Chine ou l'Inde (DG Trade 2012).

Les nombreux accords bilatéraux que l'UE a contractés, principalement lors des deux dernières décennies, ont engendré un système de préférences commerciales très complexe et varié. Pour tenter de l'appréhender et de classer cette myriade d'accords, certains auteurs parlent d'une pyramide des préférences dont le sommet serait constitué des pays disposant du meilleur accès au marché de l'Union européenne et la base des pays disposant du moins bon accès (Pelkmans 2006). Cette pyramide ne prend toutefois en compte que la protection tarifaire de l'UE et pas les barrières techniques. Or, avec la baisse des tarifs négociés au cours des rounds successifs du GATT, les tarifs douaniers de l'UE ne constituent plus, pour la plupart des biens, l'obstacle le plus important pour les marchandises provenant d'en dehors de l'UE. De plus, les importations de services ne sont pas soumises à des tarifs. Les barrières techniques constituent aujourd'hui le principal outil de protection de l'UE et cette pyramide n'incorpore pas le niveau de protection offert par celles-ci.

Au sommet de cette pyramide tarifaire, on trouve les pays européens membres de l'Espace économique européen et ceux de l'AELE. Ces accords de libre-échange sont très extensifs et couvrent une série de domaines en matière d'IDE et de propriété intellectuelle qui vont plus loin que la MFN de l'OMC. Les relations

24 Le taux de protection nominal est déterminé par le tarif, par exemple 22 % pour les camions. Le taux de protection effectif d'un produit tient également compte des tarifs imposés sur l'importation de matières premières et de composantes qui entrent dans la composition de ce produit. Si un pays impose des tarifs trop élevés sur ces matières premières et ces composantes, il renchérit alors les coûts de production du producteur national par rapport à ses concurrents étrangers qui ne subissent pas de tels tarifs. Le producteur national est donc effectivement moins protégé, car son taux de protection nominal est en partie grignoté par cette perte de compétitivité engendrée par la taxation de ces matières premières et composantes. Pour plus de détail, voir Krugman 2009 : 187.

25 Voir infra.

avec la Grande-Bretagne qui est sortie en 2020 de l'UE disposent d'un accord ad hoc très spécifique et complexe[26].

Au niveau juste au-dessous, se trouve la Turquie avec laquelle l'Union européenne a ratifié une union douanière depuis 1996. Cette union douanière ne couvre néanmoins pas l'entièreté des biens et services.

Se situent ensuite les différents accords de libre-échange (Free Trade Area) avec des pays aussi divers que le Chili, le Mexique, l'Afrique du Sud, Israël et depuis 2011 la Corée du Sud.

On trouve ensuite les systèmes de préférences généralisées, accords non réciproques qui donnent aux PVD un accès privilégié au marché européen pour certains produits. Parmi ces PVD, l'Union européenne tente de développer des zones de libre-échange interrégionales, notamment avec ses anciennes colonies de l'Afrique subsaharienne, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) dans le cadre des accords de Cotonou ainsi qu'avec les pays de la rive méridionale et orientale de la Méditerranée, dont certains ne sont pas nécessairement membres de l'OMC (Algérie, Syrie, Libye)[27].

Se trouvent ensuite les pays qui disposent du statut MFN à savoir l'Australie, le Canada, les États-Unis, Hong Kong, le Japon, la Nouvelle-Zélande et Singapour.

Au bas de la pyramide se situent les pays qui ne sont pas membres de l'OMC et envers lesquels l'Union européenne n'accorde aucune préférence comme la Corée du Nord et l'Iran.

Depuis les années 1990, on assiste à une prolifération de ces accords bilatéraux et différents mécanismes de préférence entre l'UE et ses différents partenaires, certains pays partenaires bénéficiant de plusieurs accords. Cela a généré un système de plus en plus complexe que certains n'ont pas hésité à qualifier de *European Spaghetti Bowl* (Orbie 2008 : 304).

Les préférences commerciales destinées aux PVD : les ACP, le système de préférence généralisé (SPG) et la réglementation « tout sauf les armes » (TSA ou EBA « Everything but arms »)

La CEE et ensuite l'UE ont développé plusieurs systèmes de préférences commerciales vis-à-vis des pays en voie de développement. Le plus ancien est celui qui définit les liens entre la CEE et ses anciennes colonies de l'Afrique subsaharienne, des Caraïbes et du Pacifique depuis 1958. Il comprend les conventions de Lomé des années 1960, de Yaoundé au cours des années 1970-1990 et de Cotonou au cours des années 2000-2010 avec le groupe de pays dit « ACP » qui compte aujourd'hui 79 États membres. Ces accords avec les ACP sont plus développés dans la partie consacrée aux relations entre l'UE et l'Afrique subsaharienne qui constitue la plus grande partie des ACP en termes de population et de PIB.

Un deuxième système parallèle a vu le jour en 1971 lorsque la CEE a octroyé un accès préférentiel aux PVD en se basant sur la clause d'habilitation (*enabling clause*) qui fut explicitement incluse de manière pérenne au sein des règles du GATT en 1979. La clause d'habilitation est le résultat d'une demande de la CNUCED et du « groupe des 77 » au cours des années 1960 (Hoekman 2010 : 536). Cette clause constitue une dérogation à la clause MFN de l'article 1 du GATT, car elle permet à un pays membre du GATT, et depuis 1995 de l'OMC, de faire des concessions commerciales à des pays membres en voie de développement sans les étendre aux pays membres développés. La notion de pays en développement n'a pas été définie de manière très claire et ne fait pas l'objet d'un consensus, ce qui a posé certains problèmes lorsqu'Israël ou le Portugal ont prétendu en faire partie (Hoekman 2010 : 538).

L'UE s'est basée sur cette clause pour mettre au point un système de préférences généralisées (SPG) qui accorde aux PVD un meilleur accès au marché européen. Ce système eut un impact limité du fait de

26 Cet accord est analysé dans le chapitre précédent portant sur le Brexit (chapitre 11 : ÉLARGISSEMENT ET POLITIQUE DE COHÉSION DANS L'UE)

27 Voir infra.

l'exclusion de produits agricoles et du textile (un des principaux secteurs manufacturés d'exportation des PVD) (Holland 2002 : 145). Il eut également pour conséquence de réduire comparativement les avantages octroyés aux ACP par rapport aux autres PVD (Carbone 2011 : 328). L'UE développa des variantes du SPG à destination de certains pays d'Amérique latine s'ils s'engageaient à lutter contre la production de drogue et la déforestation sauvage. Ces ajouts de conditionnalités d'ordre non commercial ont donné lieu aux accords dits « SPG+ ». Ainsi les fleurs coupées qui constituent une des importantes recettes d'exportations de la Colombie ont pu obtenir un accès plus aisé au marché de l'UE au cours des années 1990 (malgré la réticence des Pays-Bas qui dispose d'un secteur floricole important). Ce système a été étendu à d'autres pays producteurs de drogues dont le Pakistan en 2001, ce qui a immédiatement déclenché une plainte de l'Inde devant l'OMC en 2003 pour utilisation erronée de la clause d'habilitation. L'Inde, craignant que les exportations pakistanaises similaires à ses propres produits (principalement dans le textile) bénéficient d'un meilleur accès au Marché de l'UE, a considéré que la clause d'habilitation ne pouvait servir à discriminer entre PVD sur des critères flous. Le jugement de l'Organe d'Appel de l'OMC lui a donné partiellement raison et a forcé l'UE à définir des critères plus stricts et objectifs pour définir des préférences octroyées à certains groupes de PVD (Hoekman 2010 : 544).

Depuis 2007, le système des SPG a été entièrement refondé. L'octroi des SPG est conditionné à l'adoption et au respect de 27 conventions internationales portant notamment sur la bonne gouvernance, les conditions de travail et l'existence de syndicats (convention-cadre de l'OIT), la lutte contre la production et le trafic de drogue, le respect de certains critères environnementaux (DG Trade 2013). Toutefois, il n'existe pas de moyens spécifiques de vérification du respect de ces conventions et l'expérience depuis 2007 montre un certain laxisme de la Commission quant à la réalisation de ces conditions. L'octroi des SPG est réservé aux pays vulnérables du fait de leur faible diversification en matière d'exportations et d'une trop faible intégration au commerce mondial (Official Journal of the European Union 2012). Il n'est donc pas accordé à des pays dont les performances commerciales avec l'UE seraient jugées trop élevées, c'est-à-dire si ce pays exportait une trop grande part du total de ses produits manufacturés vers l'UE ou si, pour un produit spécifique, ses exportations vers l'UE représentaient une part trop importante du total des importations de ce produit spécifique dans l'UE (Hoekman 2010 : 544). Les pays à revenu intermédiaire selon le classement de la Banque Mondiale (comme le Brésil ou la Malaisie) ou ceux bénéficiant déjà d'un accord de libre-échange avec l'UE en seront exclus. Avec la multiplication des accords commerciaux bilatéraux entre l'UE et de nombreux PVD, le SPG devient un système résiduel marginal qui ne s'applique plus qu'à un nombre sans cesse plus restreint de PVD.

En 2001, l'UE a lancé le programme *« Everything but arms »* (« tout sauf les armes ») pour les pays les moins avancés (Les PMA sont les 48 pays les moins développés selon la classification de la Banque Mondiale) qu'ils soient des ACP (39 pays) ou non (9 pays). Ce programme supprime les tarifs de l'UE pour toutes les exportations de ces pays sauf les armes (avec des exceptions jusqu'en 2009 pour le riz, le sucre et les bananes). Des règles d'origine strictes ont été imposées et sont faites pour empêcher que ces 48 pays ne soient utilisés comme lieu de transit de marchandises produites dans d'autres pays. Cela a réduit en partie l'attrait du système, car les coûts administratifs liés au respect des règles d'origine équivalent à un tarif de 3 à 5 % (Hoekman 2010 : 556). Il faut encore souligner qu'il existe des quotas bilatéraux que les PMA ne peuvent dépasser pour continuer à bénéficier du traitement sans tarifs TSA (EBA) (Baldwin 2008 : 464). De plus, la plupart des produits des PMA bénéficiaient déjà de faibles tarifs et d'exemptions et donc son effet est considéré comme négligeable (El Agraa 2011 : 404).

D. Les mesures défensives dans le cadre de l'OMC

L'Union européenne peut évidemment utiliser les mesures de représailles prévues par la procédure de l'ORD contre des pays dont la politique commerciale ne se conformerait pas aux dispositions des accords de l'OMC ou des décisions prises par les organes de l'ORD (DSB). Il s'agit bien de l'Union européenne dans son ensemble et non d'un État membre en particulier. La décision est prise par le Conseil qui statue à une majorité qualifiée

des deux tiers. Cela veut dire que des firmes d'un ou plusieurs États membres qui estimeraient leurs intérêts lésés par la pratique commerciale de firmes issues d'un État membre de l'OMC n'arriveront pas automatiquement à engager l'UE dans une procédure devant l'ORD. Une procédure existe pour qu'une firme de n'importe quel État membre de l'UE puisse directement saisir la Commission qui donne son avis au Conseil (poursuivre ou non le pays incriminé devant l'ORD) pour que le Conseil statue. L'Union européenne a saisi l'ORD des dizaines de fois, principalement à l'encontre de partenaires commerciaux majeurs comme les États-Unis et la Chine.

12.3 ANALYSE DES PRINCIPALES RELATIONS COMMERCIALES DE L'UE

12.3.1 *Les États-Unis*

Les États-Unis sont un des deux plus grands partenaires de l'Union européenne. L'UE bénéficie d'un surplus commercial vis-à-vis des États-Unis depuis de nombreuses années. La relation commerciale de l'UE avec les États-Unis est également fondamentale sur le plan qualitatif, car de nombreux produits européens ont besoin de composantes de haute technologie américaine que les firmes européennes ne peuvent pas toujours produire, notamment dans l'aéronautique, l'informatique et le matériel militaire de pointe. De plus, la relation de l'UE avec les États-Unis est fortement influencée par la relation transatlantique sur le plan stratégique (OTAN).

Dans le système multilatéral, les intérêts de l'UE et des États-Unis convergent le plus souvent. Ce sont deux grandes économies industrialisées et dont les barrières commerciales sont peu élevées par rapport à la moyenne mondiale. Elles disposent toutes deux de firmes multinationales parmi les plus avancées technologiquement qui veulent maintenir leurs positions dominantes dans l'économie mondiale et limiter la concurrence des champions nationaux des pays émergents. L'UE et les États-Unis visent donc à ouvrir les marchés de ces pays émergents, à limiter la marge de manœuvre de ces États en matière de politique industrielle en réduisant leur capacité de protéger leurs champions nationaux. Sur les TRIPs, les TRIMs, la libéralisation des services et les *Singapore Issues*[28], les États-Unis et l'UE se sont retrouvés sur une position proche face à l'opposition de l'Inde, du Brésil, de la Chine et de certains autres pays émergents.

L'agriculture constitue un point de dissension important. L'UE comme les États-Unis accordent un très important soutien à leurs producteurs agricoles nationaux, mais ce soutien prend des formes différentes. Alors que les États-Unis accordent de fortes subventions à leurs producteurs nationaux, l'UE ne se contente pas de subventions, mais la politique agricole, commune (PAC) garantit un prix plancher européen aux producteurs agricoles, ce qui nécessite des tarifs douaniers élevés pour empêcher les importations des producteurs étrangers de faire baisser les prix sur le marché de l'UE. Les États-Unis veulent que l'UE baisse ses tarifs et ouvre son marché aux producteurs américains. Ces différences de moyens de soutien au secteur agricole expliquent l'absence de position commune transatlantique sur le dossier agricole au cours des négociations multilatérales dans le Doha Round (Laborde 2007).

Il y a de nombreux contentieux entre les États-Unis et l'UE qui ont donné lieu à des plaintes devant l'ORD de la part des deux parties. Ces contentieux ne constituent néanmoins qu'une faible partie du commerce transatlantique dont la grande majorité s'effectue sans problème particulier. Cependant, dans certains secteurs stratégiques, les deux parties ne sont pas arrivées à un accord et ont parfois porté leurs différends devant l'ORD. Dans certains dossiers, les États-Unis ont joué le rôle de plaignant, on peut citer notamment le

28 Dès la création de l'OMC, les pays les plus avancés tentent d'accroître la libéralisation des flux d'IDE ainsi que l'accès aux marchés publics nationaux, de simplifier les procédures douanières et d'établir des règles de concurrence au niveau multilatéral en mettant en place des groupes de travail à Singapour en 1996 (d'où le nom de Singapore Issues attribué à ces sujets de négociations).

cas de la protection de l'UE contre l'importation de bœuf aux hormones ou d'OGM où les États-Unis ont porté plainte avec succès devant l'OMC, l'UE étant incapable de faire la preuve scientifique que les hormones ou les OGM peuvent constituer une menace sanitaire pour les consommateurs (Hoekman 2010). Il faut également mentionner des plaintes des deux parties contre des subventions non conformes aux règles de l'OMC aussi bien pour Airbus que pour Boeing (Hoekman 2010 : 227). Cette dispute, qui se prolonge depuis plusieurs décennies, est le plus gros contentieux jamais porté devant l'OMC (Rapport OMC 2012). L'UE a agi comme plaignant dans le cas des mesures de sauvegarde de l'acier américain (voir encadré 8.2) en 2002 ; dans le cas du système d'abattement fiscal pour multinationales produisant au moins 50 % de leurs composantes aux États-Unis – en 1997 ce système, dénommé *« Foreign Sales Corporation »* constituait de fait une subvention aux exportations – ; et dans l'utilisation de la loi antidumping américaine de 1916 à la place des dispositions de l'OMC (Hoekman 2010 439).

ENCADRÉ 12.2

Les mesures de sauvegarde de l'acier américain de 2001-2002 et les représailles de l'UE

Un cas intéressant de contentieux est celui des mesures de sauvegarde de l'acier américain en 2001-2002. Suite à la récession de 2001, l'administration Bush a pris des mesures protectionnistes de sauvegarde en accroissant les tarifs douaniers de 8 à 30 % sur dix catégories de produits sidérurgiques et a imposé des quotas (dit « product exclusion ») sur certaines importations de produits sidérurgiques (Hoekman 2010 : 429). En 2002, l'UE et 8 autres États membres de l'OMC (le Japon, la Corée du Sud, la Chine, Taiwan, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Suisse et le Brésil) portèrent plainte devant l'ORD pour utilisation abusive de la clause de sauvegarde et le groupe spécial leur donna raison. Le gouvernement des États-Unis refusa de se mettre en conformité ou d'offrir des compensations à l'Union européenne. L'Union européenne prit également des mesures de sauvegarde de représailles pour certains produits sidérurgiques, mais imposa aussi des droits de douane temporaires de représailles sur d'autres produits comme le textile ou les agrumes. Le ciblage des agrumes est intéressant. Il s'agit certes d'un produit qui peut concurrencer une production européenne, notamment de l'Espagne, mais ce choix n'est pas spécifiquement déterminé par la volonté de protéger des producteurs européens, mais d'attaquer très précisément le gouvernement Bush. Un des plus grands États producteurs d'agrumes est la Floride. C'est non seulement le fief de J. Bush, le frère du président, mais, aux élections présidentielles de 2000, la Floride a constitué l'État clef qui a assuré la victoire républicaine avec quelques centaines de voix d'écart en faveur de Bush. Une baisse des exportations d'agrumes de Floride vers l'Europe pouvait engendrer des difficultés économiques susceptibles de faire basculer cet État dans le giron démocrate aux élections de 2004. De fait, l'État américain a suspendu ces mesures de sauvegarde en décembre 2003 entraînant un arrêt des mesures de représailles de l'UE.

L'échec du round de Doha et la crise de 2008 ont remis à l'ordre du jour le projet d'un accord de libre-échange transatlantique déjà porté par l'administration Kennedy en 1962 ou par le Commissaire européen Leon Brittan dans les années 1990.

A. Le *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP)

C'est dans ce contexte qu'en 2013 débutent les négociations du *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP). Les objectifs de l'accord sont multiples.

Dans une période de crise sans précédent depuis la Deuxième Guerre mondiale, il s'agit d'éviter un retour trop fort du protectionnisme. Face au blocage du système multilatéral, les dirigeants européens et le

Conseil et l'administration Obama veulent relancer le commerce transatlantique et ainsi faire pression contre les pays tentés par un repli protectionniste. Le commerce et les flux d'IDE transatlantiques sont déjà très importants et un tel accord nécessite un accord visant à réduire les barrières techniques au commerce des biens et services en avançant vers une convergence en matière de normes techniques, sanitaires et phytosanitaires.

Grâce à la conclusion d'un tel accord, des standards techniques transatlantiques pourraient alors s'imposer au niveau mondial, renforçant ainsi la position des firmes européennes et américaines face à la concurrence des firmes des grandes économies émergentes et le rapport de force des économies américaines et européennes dans le cadre du système multilatéral. Le commissaire européen au commerce Karel De Gucht (2010-2014) qui lance la négociation du TTIP est très explicite : *« Perhaps the biggest value of an agreement will be in our relations with the rest of the world. Why ? Because the EU and the US are the world's largest markets and the most influential regulators. Any common approach will double that influence. And it may shape regulation around the world, including in countries like Brazil, India, China and Russia, where today standards are typically much lower than in the US and the EU4 » (De Gucht, 2016).*

En 2013, on vise donc la création d'une zone transatlantique qui constituerait autour de 45 % du PIB mondial. Mais l'administration Obama joue sur deux tableaux. Depuis 2008, Les États-Unis sont engagés dans des négociations avec Singapour, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, Brunei, la Nouvelle-Zélande, le Pérou, le Chili, le Vietnam, que rejoignent le Mexique et le Canada en 2012, pour créer le Trans-Pacific Partnership (TPP), un accord de libre-échange Trans-Pacifique. L'annonce du lancement des négociations du TTIP ne laisse pas le choix au Japon qui rejoint alors les pourparlers du TPP. Le gouvernement américain négocie en simultané deux accords bilatéraux d'une importance inégalée (l'un couvre 35 % du PIB mondial, l'autre 45 %, l'ensemble des deux 60 %). Le jeu est assez complexe puisque depuis 2012, l'UE et le Japon ont également entamé des négociations en vue d'un accord de libre-échange, ce qui leur évite d'avoir une position de négociation trop déséquilibrée par rapport aux États-Unis.

Certains analystes considèrent que la conclusion de ces accords fragiliserait le système multilatéral (OMC) en engendrant un déséquilibre par la marginalisation de certaines économies émergentes et d'autres PVD (Fratzscher, 2013). Il s'agit, du point de vue des États-Unis, de l'UE et du Japon, d'essayer de développer des standards techniques communs et une convergence réglementaire pour en faire les règles mondiales du commerce des prochaines décennies (basées sur de nombreux aspects des Singapore Issues et d'autres priorités des économies les plus avancées de la planète) aux dépens de grandes économies dites émergentes comme la Chine, l'Inde, le Brésil ou la Russie qui n'adhèrent pas au consensus de Washington (Mayer, 2015 & Xiatong, 2015). Le temps joue contre les trois économies de la triade. En effet, en 2010 le PIB combiné des États-Unis, du Japon et de l'UE représente les deux tiers de l'économie mondiale (64,6 %), mais plusieurs projections de long terme sur la croissance globale tablent sur un PIB combiné qui serait plus proche d'un tiers du PIB mondial en 2050 (37 %). La Chine et l'Inde dont le PIB combiné atteint 10 % du PIB mondial en 2010 passeraient à 33 % (Château, 2014). La taille de l'économie chinoise (aux prix du marché) dépassera celle de l'UE ou des États-Unis et le gouvernement chinois pourrait être en position d'imposer certaines de ses normes, ou tout du moins de bloquer celles de l'UE et des États-Unis.

Le contexte des négociations du TTIP est difficile. Tout d'abord, la crise engendre de nombreuses ondes de choc. La Commission, le Conseil et les gouvernements doivent gérer les problèmes macroéconomiques, monétaires et financiers. Ils craignent encore une instabilité de la zone euro et doivent gérer les problèmes de l'union bancaire, des déficits publics et de la mise en place du fiscal compact. Non seulement la crise engendre un renforcement des tendances protectionnistes et du populisme nationaliste à travers le monde, mais sa persistance déstabilise des régimes et engendre des situations insurrectionnelles dans le voisinage de l'UE, notamment les printemps arabes et leurs conséquences et le conflit en Ukraine. Ces dossiers monopolisent l'attention de nombreux gouvernements et hauts fonctionnaires de l'UE.

Ensuite, les équipes américaines et européennes doivent mener de front une série de négociations d'une ampleur sans précédent. Les accords bilatéraux conclus de part et d'autre au cours des années 2000 leur ont donné l'illusion d'une certaine facilité. Cependant, les négociations de l'UE et des États-Unis de 2000 à 2012 se sont faites avec des plus petites économies et elles étaient caractérisées par un degré important d'asymétrie. Même dans le cas de la Corée du Sud, probablement la plus puissante de toutes les économies ayant négocié des accords bilatéraux avec l'UE et/ou les États-Unis, les deux superpuissances commerciales ont pu imposer leur agenda sans trop de difficultés, les gouvernements coréens successifs craignant la marginalisation de la Corée face à la montée de la Chine et ayant une opinion publique méfiante vis-à-vis du Japon (Beattie, 2016 ; Glosserman, 2015 ; Heo, 2010). Les négociations bilatérales entre le Japon, l'UE et les États-Unis se font entre partenaires beaucoup plus aptes à défendre les intérêts de leurs lobbies nationaux et s'avèrent beaucoup plus difficiles dès le départ.

La Commission propose une réduction de 95 % de ses tarifs pour lancer la négociation alors que les États-Unis répondent par une offre de seulement 67 %, certes une offre standard de départ de négociations dans des accords bilatéraux, mais très mal prise par les dirigeants européens. Les négociateurs européens sont rétifs à faire des propositions liantes sur l'agriculture en début de négociations (Vastine, 2015). Les points offensifs de l'un et les points de résistance correspondants de l'autre sont connus dès le départ (voir tableau infra).

Tableau 12.2 *Points offensifs des USA et de l'UE lors des négociations du TTIP*

USA	UE
Baisse des tarifs agricoles	Appellations d'origine protégées (*geographical indications*)
Libéralisation des OGM	Standards techniques chimie (REACH)
Levée des barrières liées aux exceptions culturelles (multimedia)	Régulation des services financiers
ISDS	ISDS
	Accès au marché de l'aviation civile américain
	Accès au commerce maritime côtier des États-Unis

Source : Charvet, 2014 ; Vastine, 2015 & Bauer, 2015

Du fait du degré élevé d'ouverture réciproque des marchés américain et européen et de la forte présence des multinationales de l'UE aux États-Unis et inversement, les gains directs attendus de part et d'autre sont limités. La Commission et le CEPR estiment les gains engendrés par l'accord à 0,5 % du PIB pour l'UE (contre 0,4 % pour les États-Unis), le CEPII à 0,3 %, Commission européenne 2013 (Fontagné, 2013). Compte tenu d'une marge d'erreur autour de 1 % pour les modèles de *computable general equilibrium* utilisés pour estimer ces gains, c'est un progrès modeste. Capaldo (Tuft University) a fait une estimation beaucoup plus pessimiste en termes de croissance. Elle est légèrement positive pour les États-Unis (0,36), mais légèrement négative pour l'UE et une perte de 583 000 emplois (Capaldo, 2014). De nombreux économistes divergent quant aux méthodologies à utiliser pour estimer ces gains et pertes de bien-être, celle de Capaldo a été critiquée pour ne pas prendre en compte la réallocation des ressources entre secteurs consécutive à l'accord de libre-échange, ce qui rend le modèle trop statique (Erixon, 2015). Mais l'expérience passée montre que pour des gains modestes et vu les effets dynamiques créés par les accords de libre-échange, ces anticipations ex ante sont peu fiables. Cela s'est notamment vu dans le cadre de l'accord de libre-échange entre la Corée du Sud et l'UE de 2012 dont les prévisions donnaient la Corée comme la plus grande bénéficiaire de l'accord (entre 0,46 et

1,6 % du PIB contre 0,07 à 0,3 % pour l'UE) alors que la suite a démontré la tendance inverse (Decreux, 2010 ; Garikipati, 2015 ; Forisz, 2016).

The West against the rest ?

L'effet potentiel le plus important du TTIP n'a pas été celui qui fut le plus mis en avant lors du débat entre 2013 et 2016, il s'agit bien de la capacité d'imposer des normes transatlantiques au reste du monde et notamment aux grandes économies émergentes avant que le développement industriel et technologique de ces dernières ne change le rapport de force existant encore favorable aux pays occidentaux. Les partisans de cette approche affirment qu'ils arriveront de cette manière, en érigeant des règles communes pour les pays économiquement les plus avancés, à discipliner le comportement économique de ces pays dont certains ont un système économique et politique totalement différent des économies libérales capitalistes (notamment la Chine et la Russie). D'autres diront au contraire que le TTIP aurait un effet dévastateur sur la capacité de développer des règles multilatérales communes en matière commerciale. Le TTIP est perçu au sein d'une partie importante de l'opinion des BRICS et d'autres PVD comme le « *West against the Rest* » qui témoigne *in fine* de l'incapacité des pays économiquement les plus riches à accepter le multilatéralisme dès lors qu'ils n'en maîtrisent pas l'agenda, voire, pour paraphraser l'écrivain colonialiste Kipling, à une incapacité de « l'homme blanc » de renoncer à son « fardeau » de civilisateur alors que les autres régions du monde s'industrialisent et commencent à rattraper l'Occident.

Quoi qu'il en soit, le gouvernement chinois réagit rapidement aux annonces du TTIP et de la volonté japonaise de rejoindre le TPP en mars 2013. En automne 2013, Xi Jinping lance son grand projet One Belt One Road (OBOR), renommé ensuite Belt & Road Initiative (BRI), également désigné sous l'appellation « nouvelles routes de la soie ». Il crée également l'Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) d'un capital de 100 milliards, soit la moitié de la taille de la Banque Mondiale. La BRI est un projet de plus de 1000 milliards de dollars sur 35 ans qui renforcera les infrastructures de transport et les plateformes d'exportation pour les firmes chinoises à travers l'Asie du sud et l'Asie centrale, l'Afrique orientale, le Moyen-Orient et l'Europe Orientale. Parallèlement, le gouvernement chinois accélère la construction de bases navales, les firmes chinoises achètent des ports et il existe aujourd'hui un vaste réseau de ports civils et militaires utilisés par les navires chinois (Kinge, 2017). Il s'agit d'intégrer plus le continent eurasiatique, la région MENA et l'Afrique pour faciliter l'expansion commerciale chinoise. Il n'est pas difficile de voir que le déploiement de BRI vise à assurer à la Chine un axe eurasiatique qui s'étend vers les régions non impliquées dans le TTIP et TPP. Cette situation préoccupante de concurrence commerciale et géopolitique entre les États-Unis et la Chine n'est pas sans rappeler la rivalité entre la Grande-Bretagne et l'Allemagne autour de 1900 avec la poursuite de la *Weltpolitik*¸ la course aux *dreadnoughts* et l'expansion du commerce allemand via le *Badgadbahn.*

L'échec du TTIP

Les négociations s'enlisent rapidement. Les services financiers sont rapidement mis à l'écart compte tenu de l'absence d'harmonisation sur les aspects de régulation. De nombreux pays d'Asie ont pu être motivés à s'engager dans le TPP pour faire contrepoids à la montée commerciale et militaire de la Chine dans la région. La situation est différente pour l'UE face au TTIP. À l'exception peut-être de certains États membres limitrophes à la Russie (Pays baltes, Pologne), peu d'États membres craignent une puissance montante comparable à la Chine qui nécessiterait un contrepoids américain.

L'absence traditionnelle de transparence autour de ces négociations difficiles du TTIP génère des craintes des opposants que l'agenda soit déterminé dans l'ombre par les lobbies des grandes multinationales très bien organisés à Bruxelles et à Washington. À la demande de parlementaires et des pressions des ONG, les institutions européennes publient après quelques mois une série de documents pour faire la synthèse de chaque cycle de négociations (il y en aura 15) et mettent en ligne un état des lieux (Commission européenne, 2017). Mais les opposants aux TTIP considèrent que cela ne suffit pas, craignant des détails cachés et arguant d'exemples de la puissance de lobbying des grandes multinationales vis-à-vis de la Commission (Reach,

Dieselgate). Certains opposants prêtent une série d'intentions à la Commission pour lesquelles ils n'avancent aucune preuve tangible. Les polémiques versent souvent dans une simplification à outrance des effets de l'accord éventuel. Des partisans de l'accord tendent à affirmer l'existence d'effets bénéfiques considérables alors qu'ils sont pourtant difficiles à quantifier avec précision. Des détracteurs du TIPP exagèrent la portée de certaines dispositions comme l'affirmation insuffisamment étayée que le TTIP détruirait automatiquement les systèmes de santé publique. Les scandales engendrés en 2013-2014 par les révélations relatives à l'usage systématique d'écoutes téléphoniques de la NSA américaine en Europe, et cela jusqu'au portable de la chancelière Merkel, renforcent le sentiment anti-américain et l'hostilité au TTIP au sein d'une fraction croissante de la population allemande (Mayer, 2015).

L'opposition se cristallise autour de la question du tribunal arbitral ISDS, des normes environnementales, sanitaires et phytosanitaires (OGM, hormones, produits chimiques) et de la libéralisation/dérégulation des services financiers (Chaffin, 2013). Avec la conclusion positive du TPP en 2014, l'administration américaine semble moins demandeuse d'un accord (Chaffin, 2013). Du côté européen, l'opposition au TTIP touche d'importants États membres comme la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Autriche qui, par la voix de membres de leurs gouvernements, demandent de redéfinir le mandat de la Commission. Matthias Fekl, le ministre du Commerce français annonce en 2016 que le TTIP est mort et qu'il ne peut être ressuscité (Beeslie, 2016). L'élection de Donald Trump met fin officiellement à la volonté américaine d'obtenir un accord.

America First : le tournant protectionniste de la présidence Trump

L'élection de Trump marque un tournant radical dans la politique commerciale américaine qui rappelle à certains égards le protectionnisme et l'unilatéralisme de l'administration Nixon au début des années 1970 (Defraigne 2021).

Malgré une campagne ciblant l'*establishment*, l'équipe gouvernementale de Trump comprend le plus de milliardaires depuis la fin du XIXe siècle. On y trouve Rex Tillerson (ex-CEO d'Exxonmobil, la plus grande compagnie pétrolière du monde) aux affaires étrangères, Wilbur Ross (ex-Rothschild, gestionnaire milliardaire de fonds d'investissement connu sous le nom de « roi de la faillite ») au commerce, Steven Mnuchin (Skull & Bones de Yale, ancien de Goldman Sachs et producteur de blockbusters hollywoodiens) au trésor, Betsy De Vos à l'éducation (femme de milliardaire et sœur du directeur de la firme de sécurité Blackwater), Andy Puzter (directeur de la chaîne de restauration rapide CKE) comme secrétaire du travail (secretary of labor, le ministre fédéral du travail des États-Unis), Linda McMahon (directrice du World Wrestling Entertainment jusqu'en 2010 et femme de milliardaire) aux PME. C'est une situation inédite depuis le *« Gilded Age »* de la fin du XIXe siècle et de ses *« Robber Barons »* (Zinn, 1995). À ces dirigeants patronaux et milliardaires, s'ajoute une série de politiciens conservateurs de longue date : Mike Pence (vice-president), Reince Preibus (Chief of Staff), Jess Session (Attorney General), Tom Price (santé) ou Elaine Chao (transport), Nikki Haley (ambassadeur à l'ONU) (Donnan, 2016 & Mannibog, 2017). Il ne s'agit donc pas d'une équipe d'amateurs populistes comme une certaine presse a eu tendance à les présenter. Il est vrai, néanmoins, que certains conseillers proches du président comme Steve Bannon ou Peter Navarro, sont sans ambiguïté des idéologues d'extrême droite.

L'équipe de Trump adopte une diplomatie politique et économique unilatérale aussi forte qu'à l'époque de Nixon. La volonté affichée du gouvernement est d'appliquer une politique protectionniste pour rapatrier une série d'activités industrielles aux États-Unis et d'imposer des accords bilatéraux *hub-and-spoke* (les États-Unis au centre disposants d'accords asymétriques avec des partenaires en situation de faiblesse).

Trump n'a pas hésité à remettre en question la participation des États-Unis à l'OMC et à bloquer le fonctionnement de l'ORD en refusant de nommer des membres de l'Organe d'appel (Hopewell 2020). Il a nommé Peter Navarro, un professeur protectionniste qui a écrit de nombreux ouvrages hostiles à la Chine et à l'expansion commerciale chinoise, à la tête du National Trade Council, une institution aux visées protectionnistes créée par la nouvelle administration. Robert Lighthizer qui sera le *US Trade Representative* (négociateur

auprès de l'OMC et homologue du commissaire européen au commerce) fut l'un des concepteurs de VERs protectionnistes anti-japonais à l'époque de la présidence Reagan (Mannibog, 2017).

Le gouvernement se lance au printemps 2017 dans une réforme fiscale mercantiliste qui offrirait une fiscalité avantageuse aux firmes contribuant à générer un surplus commercial et une fiscalité désavantageuse aux firmes qui creuseraient le déficit. Il réduit encore la fiscalité des entreprises en justifiant que cela limiterait le *transfer pricing* de multinationales américaines et rapatrierait des activités industrielles sur le territoire américain. Ces dispositions législatives pourraient s'avérer difficilement compatibles avec les règles de l'OMC[29] qui s'opposent en principe à des discriminations fiscales qui peuvent s'assimiler à des subventions d'exportations de produits manufacturés.

Sur le plan multilatéral et bilatéral, le nouveau gouvernement des États-Unis semble préférer des négociations de pays à pays plutôt qu'avec des groupes de pays. Le TPP est abandonné par le gouvernement américain, mais Trump montre qu'il veut négocier en bilatéral avec le gouvernement japonais, avec le gouvernement coréen, avec les gouvernements mexicain et canadien. C'est également le cas avec le TTIP et la Grande-Bretagne après le Brexit.

Le gouvernement américain a essayé au sein des négociations bilatérales avec le gouvernement japonais d'Abe et aussi avec le coréen de Moon Jae-In de jouer pleinement la carte de la protection militaire américaine auprès de pays qui craignent la montée en puissance de la Chine, et ceci afin d'obtenir des concessions économiques plus importantes de la part de ces gouvernements. Le cadre collectif du TPP était moins propice à un *bullying* qui mêlerait aspects géostratégiques et commerciaux dans une négociation. Trump n'hésite pas à tenter de diviser les États membres en affirmant que l'UE est le véhicule de l'expansion économique de l'Allemagne[30] (Mance, 2017). Mais de nombreux conseillers de l'équipe Trump comme le secrétaire du trésor Mnuchin ou le conseiller économique Gary Cohn à la tête du National Economic Council s'opposent aux stratégies protectionnistes de Navarro et Bannon (Sevastopulo, 2017). Le gouvernement américain est marqué par une forte instabilité et de nombreuses démissions ou révocations, dont celles de Bannon et Cohn.

On peut considérer que les politiques du gouvernement Trump constituent une stratégie de défense de la position hégémonique des États-Unis dans une période de crise. Une crainte grandissante se fait sentir depuis les années 2000 à Washington face aux succès de la politique industrielle chinoise et à son influence croissante dans le monde. Avec le wintelisme et l'outsourcing, l'économie américaine est devenue de plus en plus dépendante de fournisseurs localisés en Chine. Les firmes chinoises rachètent des équipementiers automobiles américains et les autorités chinoises recourent à du protectionnisme dans les services internet pour développer leurs propres champions nationaux qui tentent d'imposer leurs standards en Chine et à l'international. La croissance des dépenses militaires fait de la Chine le seul challenger à la domination stratégique américaine en Asie pour la prochaine décennie, voire à long terme, dans le reste du monde. Les élites américaines sont parfaitement conscientes des prévisions de croissance de long terme qui envisagent comme scénario le plus probable une chute de la part américaine dans le PIB mondial pendant que celle de la Chine et de l'Inde va plus que tripler (voir plus haut). Elles sont également conscientes du rattrapage technologique phénoménal que la Chine poursuit depuis trois décennies. Bien qu'il existe encore un écart sérieux qui sera difficile à combler à moyen terme entre la Chine et les nations les plus avancées du monde (États-Unis, Japon, Europe du nord-ouest), il s'est considérablement réduit. Dans de nombreux secteurs (acier, engineering, production électronique, télécoms, e-commerce, transports et véhicules), on voit apparaître de grands concurrents chinois opérant sur les marchés mondiaux. On peut interpréter l'unilatéralisme protectionniste américain de Trump comme une politique industrielle de défense qui vise à rapatrier des activités industrielles pour garder une expertise en matière de main-d'œuvre américaine et réduire leur dépendance vis-à-vis de l'Asie orientale, à obtenir des accords com-

29 Voir le cas des *Foreign Sales Corporation* discuté à la section 8.3.1.

30 Les propos tenus par Trump sont les suivants : "You look at the European Union and it's Germany. Basically a vehicle for Germany. That's why I thought the UK was so smart in getting out."

merciaux asymétriques en temps de crises et à garder leurs avances technologiques commerciales et militaires par l'accroissement de dépenses d'armements.

Cette politique économique très agressive et crue a joué ouvertement sur le rapport de force sans même se référer à la gouvernance globale ou à l'amélioration globale de l'économie comme le faisaient ses prédécesseurs.

Les tactiques commerciales de bullying de Trump : l'utilisation de menaces pour des résultats peu significatifs

L'administration Trump a rejeté le principe d'accords multilatéraux et régionaux (TPP, TTIP) pour se concentrer sur des renégociations bilatérales assorties de menaces protectionnistes. Cette tactique fut utilisée contre la Chine et le Brésil, mais également contre les plus proches alliés traditionnels des États-Unis comme le Canada, le Mexique, le Japon, la Corée du Sud et l'UE.

Mettant en avant des menaces de hausses unilatérales de tarifs ou de quotas, Trump imposa des négociations bilatérales à ses principaux partenaires commerciaux. Le gouvernement américain n'a pas hésité à utiliser une loi de 1962 qui fait de la « sécurité nationale » un motif pour imposer des tarifs plus élevés dans l'acier (+25 %), l'aluminium (+10 %) et même l'automobile. (Bown & Kolb, 2021).

Vis-à-vis de l'UE, Trump menaça d'une hausse des tarifs pour les automobiles, de l'aluminium et l'acier. L'UE répliqua par une hausse de 25 % sur les importations de canneberge, de motos Harley Davidson, de blue-jeans et de bourbon pour un montant estimé à 3,2 milliards (Bown & Kolb, 2021). Peu après, le gouvernement de Trump accorda des exemptions relatives à ces hausses de tarifs à l'UE ainsi qu'au Canada et au Mexique, puis les retira, entraînant de nouvelles représailles et des actions des pays visés devant l'OMC.

Pour dissuader l'UE d'envisager une taxe digitale contre les GAFAM, Trump engagea une enquête dans le cadre de la procédure américaine 301 (qui établit une liste de partenaires « non loyaux » à l'encontre desquels les États-Unis peuvent imposer des quotas et des hausses de tarifs) (Alden, 2020). L'administration Trump renégocia l'ALENA. Les changements furent modestes car de nombreuses firmes américaines ont utilisé l'ALENA pour régionaliser leur processus de production et ne désiraient pas revenir en arrière. Les changements de Trump visent essentiellement les producteurs étrangers utilisant cette zone de libre-échange. Ainsi, pour le secteur automobile, le pourcentage de contenu local requis pour bénéficier des règles d'origine est passé de 62 à 75 %, mesure qui frappe davantage les producteurs asiatiques et européens qui pouvaient utiliser le Mexique comme plateforme d'exportations vers les États-Unis. De manière cosmétique, l'ALENA fut renommé Accord Canada–États-Unis–Mexique (ACEUM) en 2020 pour supprimer les termes libre-échange (« free trade » in NAFTA).

L'administration Trump imposa très rapidement un accord à l'administration Abe pour obtenir un accès au marché japonais similaire à celui dont bénéficie l'UE depuis la conclusion de l'accord UE-Japan (voir plus loin). Une renégociation eut également lieu de l'accord Corée du Sud pour ouvrir plus le marché coréen aux producteurs de véhicules américains et imposer des quotas aux exportations d'acier coréen vers les États-Unis, mais finalement sans effets significatifs.

Recourant à des arguments géopolitiques et profitant de la dépendance stratégique de ses alliés, l'administration Trump conditionna l'apaisement de ses relations commerciales à l'acquisition de matériel militaire américain auprès de ses alliés, du Japon d'Abe à la Grèce de Tsipras en passant par le Brésil, l'Arabie Saoudite et l'Australie (Sevastopulo & Harding 2019, Reuters 2019 & Hope 2017). Les exportations américaines d'équipement militaire annuelles s'accrurent de 25 % sous la présidence Trump par rapport aux deux mandats d'Obama (SIPRI 2021).

Cette stratégie de marchand de beurre et canons s'avéra largement contreproductive. La politique commerciale des États-Unis a été vue comme chaotique et imprévisible par des partenaires. Elle généra de nombreuses résistances sans obtenir de résultats majeurs. Les accroissements d'exportation militaires mention-

nés plus haut n'ont représenté qu'environ 0,1 % du PIB américain et 1 % des exportations américaines. De plus, dès l'approche des élections de 2020 qui retenaient toute l'attention de Trump, les gouvernements japonais et sud-coréens revinrent discrètement sur leurs promesses en matière de dépenses militaires (Kelly, 2020).

L'administration Trump eut donc recours à des tactiques d'intimidation à l'encontre de ses partenaires pour obtenir quelques avantages, somme toute limités, et pour satisfaire son électorat nationaliste et protectionniste. Mais la cible principale de l'offensive commerciale de Trump fut la Chine pour les raisons développées antérieurement dans ce chapitre.

Une politique commerciale tournée contre la Chine
Le bras de fer commercial de l'administration Trump avec l'État chinois

Pour forcer à la négociation bilatérale le gouvernement chinois, au printemps 2018 l'administration Trump publie un rapport qui décrit la Chine comme un « partenaire déloyal » selon le notoire article 301, ce qui se traduit par une annonce d'une hausse des tarifs de 25 % à l'encontre d'importations en provenance de Chine pour un montant de 50 milliards. Cette annonce provoque une réponse chinoise qui annonce des mesures de représailles contre un montant comparable d'importations américaines. L'administration Trump répond par l'annonce d'une hausse de tarifs frappant des importations en provenance de Chine d'une valeur de 100 milliards de dollars, ensuite à l'été 2018 de 10 % pour 200 milliards de nouvelles importations et dans une interview, Trump envisage même une hausse de tarifs contre toutes les importations en provenance de Chine, un montant supérieur à 500 milliards de dollars. La surenchère se poursuit jusqu'à l'été 2019 et se conclut par des négociations multilatérales à l'automne pendant lesquelles Trump demande un meilleur accès au marché chinois pour les firmes américaines et l'engagement du gouvernement chinois d'accroître les importations en provenance des États-Unis de 200 milliards de dollars, un montant exceptionnel de près de 1,5 % du PIB chinois (Bown & Kolb, 2021).

La stratégie à court terme de Trump peut être résumée comme un marchandage où le gouvernement américain fait monter les enchères pour tenter d'obtenir une plus grande ouverture aux marchés chinois pour les firmes américaines. Des considérations de politique intérieure expliquent aussi ce style de confrontation médiatisée pour fidéliser l'électorat qui croit que des mesures protectionnistes préserveront des emplois et la position dominante des États-Unis dans le monde.

Après un mandat de quatre ans, force est de constater que les mesures protectionnistes de Trump n'ont pas réussi à modifier significativement le déficit commercial américain et à accroître le niveau d'emploi par rapport à la présidence d'Obama, même si l'on exclut les trois derniers quadrimestres de 2020 qui furent marqués par les effets de la crise du Covid-19 (U.S. Bureau of Labor Statistics, 2021). En 2021, les chiffres du commerce américain indiquent que les objectifs stipulés dans l'accord sino-américain de 2019 en ce qui concerne les exportations américaines n'ont été qu'à moitié atteints (Bown, 2021).

Si les hausses de tarifs ont rapporté 79 milliards à l'État américain, les analystes considèrent que ce sont les consommateurs américains qui ont été les grands perdants (Cerutti et al, 2019 ; Gertz 2020). Les créations d'emplois dans les secteurs protégés comme l'acier, l'aluminium, les machines à laver ou l'automobile ont été très coûteuses pour la population américaine en termes de pouvoir d'achat, représentant selon les secteurs et les analyses entre 600 000 et 900 000 dollars par emploi, soit l'équivalent de 9 à 12 emplois rémunérés au salaire moyen américain (OCDE, 2020 ; Gertz, 2020). L'effet le plus significatif fut la hausse des profits des firmes des secteurs concernés (Tankersley, 2021).

La création d'obstacles pour limiter les transferts de technologies américaines vers la Chine

Au nom de la défense des actifs technologiques stratégiques américains et de la sécurité face au cyberespionnage, l'administration Trump ajouta sur des listes spécifiques des firmes chinoises comme China Mobile Communications Group, China Telecommunications Corporation, Huawei, Sinochem Group, Hangzhou

Hikvision Digital Technology, China Railway Construction Corporation, Inspur Group and Aviation Industry Corporation of China, SMIC, Xiaomi ou encore ZTE (Reuters Staff, 2021) pour lesquelles la collaboration avec les firmes américaines, l'accès au marché américain étaient rendus plus difficiles. Certaines firmes reçurent l'injonction d'abandonner leurs filiales américaines, l'administration Trump les revendant à des firmes américaines, mesure qui fut qualifiée par des analystes américains de vol de technologie chinoise par les États-Unis et qui fut contestée par les firmes chinoises comme Tik Tok et Xiaomi devant les tribunaux américains (Sevastopulo, 2021 ; Harper, 2021). L'administration Trump limita également dans certains cas les possibilités pour les investisseurs américains de prendre des participations de certains groupes chinois liées à l'État et au secteur militaire.

En 2019, l'administration Trump fait passer la loi *John S. McCain National Defense Authorization* qui contient le *Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018* (FIRRMA) sur les IDE étrangers aux États-Unis et l'*Export Control Reform Act of 2018* (ECRA) pour les transferts de technologie hors des États-Unis. Cette loi prévoit des mécanismes de surveillance des IDE et des potentiels transferts technologiques hors des États-Unis dont certaines dispositions se font explicitement à l'encontre de la Chine. Toutefois, le lobbying de nombreuses multinationales américaines a réussi à adoucir la loi pour leur permettre de continuer à coopérer avec des firmes chinoises ou de continuer leurs activités en Chine (Chorzempa, 2018).

La stratégie de decoupling *antichinoise*

Bien que le débat sur une éventuelle nécessité stratégique de réduire le niveau d'interdépendance entre les économies chinoises et américaines, notamment dans l'ICT et les technologies duales a commencé dès le début des années 2000, l'administration Trump fut la première à prendre des mesures pour encourager le *decoupling* entre les deux économies. Le président affirma à plusieurs reprises que son gouvernement encourageait les firmes américaines à faire du *reshoring* (rapatriement d'activités aux États-Unis) ou au moins à exclure la Chine de leurs réseaux internationaux de production. En 2019, l'administration Trump développa un budget (modeste) pour encourager les firmes américaines à relocaliser hors de Chine. Le gouvernement japonais développa une initiative similaire. En campagne électorale pour sa réélection, Trump déclara à l'automne 2020 : "*We will make America into the manufacturing superpower of the world and will end our reliance on China once and for all. Whether it's decoupling, or putting in massive tariffs like I've been doing already, we will end our reliance in China, because we can't rely on China (…) We will bring jobs back from China to the United States and we will impose tariffs on companies that desert America to create jobs in China and other countries*" (Reuters, 2020)[31].

À la fin du mandat de Trump, on n'avait pas pu encore observer de changements significatifs dans l'organisation des réseaux de production internationaux. Les sondages auprès des dirigeants d'entreprises américaines ont indiqué qu'il existait peu de soutien au *decoupling* encouragé par l'administration Trump (Mitchell, 2020). Depuis les années 2000, de nombreuses firmes américaines réalisent plus de profit en Chine qu'aux États-Unis. Depuis trois décennies, la Chine a su développer des districts marshalliens très compétitifs dans l'électronique, l'habillement, le matériel médical, la chimie et le pharmaceutique, qui ont attiré les réseaux internationaux des firmes multinationales (Kroeber, 2020). Le niveau de compétitivité des agglomérations industrielles du delta de la rivière des Perles (Yue Jiang) ou du Zhejiang n'a pas encore d'équivalent en Inde, au Vietnam ou au Bangladesh, notamment du fait d'importants goulots d'étranglement qui subsistent au niveau des infrastructures d'énergie, de transport et de main-d'œuvre qualifiée. Certaines analyses évaluent le coût d'un *decoupling* à un montant de 3500 milliards pour une période de 5 à 8 ans (Inkster, 2020), un montant plus

31 « Nous ferons de l'Amérique la superpuissance manufacturière du monde et mettrons fin une fois pour toutes à notre dépendance à l'égard de la Chine. Qu'il s'agisse de découplage ou d'imposition de tarifs massifs comme je l'ai déjà fait, nous mettrons fin à notre dépendance à la Chine, car nous ne pouvons pas compter sur la Chine (…) Nous ramènerons des emplois de Chine vers les États-Unis et nous allons imposer des tarifs aux entreprises qui désertent l'Amérique pour créer des emplois en Chine et dans d'autres pays ».

de 100 fois supérieur aux subventions proposées par les gouvernements américains et japonais pour encourager la relocalisation de leurs firmes nationales hors de Chine. L'analyse des indicateurs économiques pertinents (flux de commerce et d'IDE, coopérations scientifiques, échanges d'étudiants, accords) entre 2016 et 2021 ne permet pas de constater un changement significatif en matière d'interdépendance économique entre les économies des États-Unis et de la Chine (Unctad, 2021 ; World Bank, 2021).

Biden : un changement de rhétorique plus que de contenu ?

La défaite de Trump à l'élection de 2020 a rassuré Bruxelles et les chancelleries européennes, voyant la venue au pouvoir de Joe Biden comme un retour possible vers le multilatéralisme et un renforcement des liens commerciaux transatlantiques.

Cependant, cette vision optimiste ne résiste pas à une analyse sociopolitique plus poussée des courants politiques aux États-Unis. Depuis les années 1990, le creusement des inégalités, qu'une partie croissante de l'opinion américaine impute à la mondialisation et à la libéralisation, a profondément renforcé les courants protectionnistes au sein de la société américaine. Depuis la crise de 2008, le débat sur la désindustrialisation relative des États-Unis et sur le *reshoring* a pris une plus grande ampleur. La montée en puissance de l'économie chinoise suscite une méfiance et une hostilité croissante, voire un racisme antichinois, dans une partie de la population américaine. Ces courants ont profondément modifié l'échiquier politique américain avec une dérive protectionniste nationaliste outrancière de la plupart du parti républicain et un renforcement du courant plus interventionniste (et en partie protectionniste) de gauche au sein du parti démocrate. Le parti républicain américain serait aujourd'hui qualifié d'extrême droite selon les critères d'analystes politiques européens et le soutien dont Trump peut encore se prévaloir après la prise du Capitole par un groupe de partisans (dont certains suprémacistes blancs) témoigne d'une dérive inquiétante de ce parti et du monde politique américain. L'administration Biden qui fait face à un Congrès divisé ne peut ignorer ces évolutions et développe également une rhétorique nationaliste et protectionniste même si elle est moins directement agressive à l'encontre de ses alliés traditionnels.

Dès le début de sa campagne, Biden a axé ses objectifs de politiques économiques sur le redressement de l'économie américaine à travers un grand plan de relance national. Ce plan d'un montant de 7000 milliards de dollars comprend plusieurs volets : un volet social, un volet axé sur la modernisation des infrastructures et de l'énergie et un volet sur la technologie et l'innovation. Certaines mesures ont été abandonnées, notamment dans le volet social, et certains budgets ont été rabotés par le Congrès, mais malgré ces modifications, il s'agit d'un plan d'une ampleur beaucoup plus importante que les plans d'Obama ou de Bush après la crise financière de 2008. Comme pour Obama, ce plan est destiné avant tout aux entreprises américaines et ne bénéficieront peu ou pas directement aux firmes européennes. Les porte-paroles de l'administration Biden ne cachent pas le recours à la préférence nationale dans l'attribution des marchés publics générés par ce plan de relance ; *"[Mr Biden] believes that we can rebuild the vitality of American manufacturing and our industrial strength, and a big piece of that is centred around the idea that when we use taxpayer money to rebuild America we buy American*" (Politi, 2021)[32].

Comme son prédécesseur, Biden oriente sa politique étrangère, commerciale et industrielle pour répondre au défi que le développement chinois pose à la position hégémonique américaine, cette priorité stratégique de contrer la Chine est clairement bipartisane. Il a d'ailleurs maintenu une série de tarifs érigés par l'administration Trump contre les importations chinoises.

En décembre 2020, peu avant son investiture, le Congrès américain a voté pour l'accroissement des dépenses militaires avec un nouveau budget de 740 milliards pour maintenir l'avance en matière de capacités militaires vis-à-vis de la Chine (Manson, 2021).

32 « (Mr Biden) pense que nous pouvons reconstruire la vitalité de la fabrication américaine et notre force industrielle, et une grande partie de cela est centrée sur l'idée que lorsque nous utilisons l'argent des contribuables pour reconstruire l'Amérique, nous achetons américain ».

L'administration Biden poursuit également une stratégie visant à réduire l'interdépendance économique entre la Chine et les États-Unis. Le president Biden a déclaré "*we are never put in a position where we are reliant on countries who don't share our interests to deliver critical materials*" (Politi, 2021). L'été 2021, le *US innovation and competition act* a été adopté et alloue des budgets spécifiques pour réduire la dépendance vis-à-vis de composants chinois, notamment pour les semi-conducteurs, et pour maintenir leur avance technologique et militaire vis-à-vis de la Chine (US innovation and competition act bill, 2021 ; Mervis, 2021 ; Franck, 2021).

À l'automne 2021, Katherine Tai, la représentante US au commerce extérieur, et Gina Raimondo, la secrétaire au commerce, envisageaient la possibilité d'imposer de nouveaux tarifs punitifs contre les importations chinoises en se fondant sur la section 301 pour contrer les distorsions de la concurrence engendrées par les subventions chinoises (Politi, 2021).

Vers un rapprochement transatlantique ?

L'attitude de l'administration Biden est clairement moins agressive vis-à-vis de l'UE que celle de Trump. Un accord a été trouvé entre les États-Unis et l'UE sur la question épineuse des subventions de Airbus et de Boeing, source de conflit depuis 2004 (Commission européenne, 2021).

Cependant, plus de 6 mois après sa prise de fonction, il subsistait de nombreuses mesures protectionnistes prises par Trump à l'encontre des exportateurs de l'UE, notamment dans l'acier et l'aluminium (Wiseman, 2021). À l'automne 2021, Biden n'avait toujours pas nommé les juges à l'ORD de l'OMC, continuant de bloquer le mécanisme multilatéral de règlement des différends.

En juin 2021, l'UE et les États-Unis concrétisaient un accord et publiaient une déclaration « Towards a renewed Transatlantic partnership »[33]. Dans cet accord, les deux partenaires réaffirment leur engagement en faveur du système multilatéral, mais souhaitent une réforme de l'OMC qui limite l'interventionnisme étatique porteur de distorsions de commerce : un système "*with more effective disciplines on industrial subsidies, unfair behaviour of state-owned enterprises, and other trade and market-distorting practices*"[34] (EU-US Summit 2021 – Statement).

Cet accord a aussi consacré la création d'un Conseil du commerce et des technologies (*EU-US Trade and Technology Council*) qui aura pour mission de renforcer la coopération et le dialogue transatlantique sur les aspects commerciaux de la technologie : "*The TTC will initially include working groups with agendas focused on technology standards cooperation (including on AI, Internet of Things, among other emerging technologies), climate and green tech, ICT security and competitiveness, data governance and technology platforms, the misuse of technology threatening security and human rights, export controls, investment screening, promoting SMEs access to, and use of, digital technologies, and global trade challenges. It will also include a working group on reviewing and strengthening our most critical supply chains. Notably, we commit to building an EU-US partnership on the rebalancing of global supply chains in semiconductors with a view to enhancing EU and US respective security of supply as well as capacity to design and produce the most powerful and resource efficient semiconductors*"[35] (EU-US Summit 2021 – Statement).

33 En français : « vers un partenariat transatlantique renouvelé »

34 « qui comprend des disciplines plus efficaces sur les subventions industrielles, le comportement déloyal des entreprises publiques et d'autres pratiques qui faussent le commerce et le marché ».

35 « Le TTC comprendra initialement des groupes de travail dont les programmes sont axés sur la coopération en matière de normes technologiques (y compris sur l'IA, l'Internet des objets, entre autres technologies émergentes), le climat et les technologies vertes, la sécurité et la compétitivité des TIC, la gouvernance des données et les plateformes technologiques, l'utilisation abusive de la technologie. Les menaces relatives à la sécurité et les droits de l'homme, les contrôles des exportations et des investissements, la promotion de l'accès des PME aux technologies numériques et leur utilisation, et les défis du commerce mondial. Il comprendra également un groupe de travail sur l'examen et le renforcement de nos chaînes d'approvisionnement les plus critiques. Notamment, nous nous engageons à établir un partenariat UE-États-Unis sur le rééquilibrage des chaînes d'approvisionnement mondiales en semi-conducteurs en vue d'améliorer la sécurité d'approvisionnement respective de l'UE et des États-Unis ainsi que la capacité de concevoir et de produire les semi-conducteurs les plus puissants et les plus économes en ressources ».

Il n'est pas difficile de voir que ce rapprochement a pour but de contrer les pratiques commerciales et les politiques économiques de la Chine (et dans une moindre mesure de certaines pratiques d'autres économies émergentes). Il est trop tôt à ce stade pour estimer comment et à quel rythme se concrétisera cet éventuel rapprochement transatlantique.

12.3.2 *Le Canada*

A. Le CETA

Le CETA est un accord dont l'impact évalué est fort limité pour l'UE au regard de la taille de l'économie canadienne (dont le PIB est plus bas que l'Italie et représente moins de 10 % de celui de l'UE). L'étude conjointe de la Commission et du gouvernement canadien sur l'impact du CETA estime les gains à 0,08 % pour l'UE et à 0,77 % pour le Canada (ce qui reflète des gains équilibrés selon le poids respectif des deux partenaires).

Sur le plan des services, l'accord vise à libéraliser davantage les services financiers et la consultance dans des services de comptabilité, d'ingénierie et d'architecture. Sur le plan industriel, le secteur pharmaceutique et l'automobile profiteront d'une plus grande protection intellectuelle et d'une reconnaissance mutuelle de standards. Pour l'automobile, cela pourrait faciliter l'organisation de la production des firmes européennes au sein de l'ALENA (NAFTA).

Tableau 12.3 *Concessions et gains pour les firmes de l'UE et du Canada dans le cadre du CETA*

Bénéficiaires	Concessions	Avant CETA	Après CETA
Firmes du Canada	• quotas de blé en tonnes • quotas de bœuf en tonnes • quotas de porc en tonnes • quotas de maïs doux en tonnes	38 853 7460 12 500 1333	100 000 60 788 75 000 1800
Firmes de l'UE	• quotas de fromages • reconnaissance de 145 indications géographiques protégées	2950	18 500
Firmes du Canada & de l'UE	• plus grande ouverture des services financiers • reconnaissance mutuelle des standards pour l'industrie automobile • facilitation de déplacements temporaires des employés de firmes • exportation temporaire de certains services de consultance • reconnaissance mutuelle de qualification pour architectes, comptables et ingénieurs • ouverture et publicité des marchés publics, y compris des entités fédérées • plus forte protection intellectuelle, notamment pour les brevets pharmaceutiques		

GLOBAL AFFAIRS CANADA : « Opening new markets in Europe : Technical summary of Final negotiated outcome Canada-European Union comprehensive economic and trade agreement », Governement of Canada, Ottawa, 2017 http://international.gc.ca/trade-commerce/assets/pdfs/ ceta-technicalsummary.pdf, consulté le 1er mars 2017.

La question agricole a donné lieu à des concessions réciproques. L'UE a obtenu une meilleure protection des indications géographiques protégées ou appellations d'origine contrôlées et le Canada a pu accroître les quotas d'importation de l'UE destinés à ses produits. L'UE garde la possibilité d'avoir une clause de sauvegarde afin de réduire temporairement ces quotas. Suite à l'intervention des autorités de la Wallonie (entité

fédérée de Belgique), un État membre, voire une entité fédérée de cet État membre, pourra faire une requête auprès de la Commission pour faire appliquer cette clause en cas de fortes perturbations sur son marché agricole local (et non au niveau de l'UE) (Orosz, 2016). Ce type d'accords a bien sûr des gagnants et des perdants. Seules 10 % des 1500 indications géographiques protégées ou appellations d'origine contrôlées de l'UE seront protégées par le CETA (sans aucune proportionnalité numérique entre États membres avec par exemple deux Néerlandaises protégées contre vingt pour le Portugal). Cela devrait permettre aux producteurs des IGP protégées d'accroître leurs exportations au Canada. D'autres producteurs agricoles, comme les producteurs de viande bovine, subiront une concurrence accrue. Les nouveaux OGM (en plus de ceux déjà autorisés), le poulet chloré et le bœuf aux hormones sont toujours interdits.

B. Le problème des ISDS

Les origines des ISDS

Les mécanismes de règlement des différends entre investisseurs et États (Investor-State-Dispute-Settlement ou ISDS) existent depuis 1959 comme mécanisme de résolution de conflits relatifs aux accords bilatéraux sur les investissements. Le premier fut signé entre l'Allemagne et le Pakistan en 1959 (Fabri, 2015). Une firme qui décide d'investir dans un pays étranger peut considérer qu'elle encourt des risques liés aux changements locaux de politiques économiques ou que les tribunaux dudit pays ne seront pas impartiaux face à un investisseur étranger. Pour rassurer ces firmes et ainsi attirer les IDE, des gouvernements peuvent offrir la garantie d'un arbitrage international dont les décisions seront prises dans un pays tiers garantissant plus d'impartialité en ce qui concerne les discriminations nationales.

Ce sont à l'origine des pays européens qui ont le plus recours à de tels accords. En effet, entre les années 1950 et 1980, un nombre croissant de pays en voie de développement s'engagent dans des politiques de substitutions aux importations et des politiques économiques nationalistes. Ils recourent à de nombreuses nationalisations ou imposent des règles de plus en plus contraignantes aux multinationales. Pour protéger leurs intérêts, les investisseurs occidentaux demandent à leurs gouvernements d'inclure ce mécanisme de résolution des conflits au sein des accords bilatéraux d'investissement. À cette époque (et jusqu'au traité de Lisbonne), les IDE sont une compétence des États membres à la différence du commerce international *per se* qui est une compétence communautaire selon l'article 133 du Traité de Rome. Ce sont donc des accords bilatéraux et non communautaires. Il en existe même entre États membres (par exemple les accords Allemagne – République tchèque ou Allemagne-Suède).

Les ISDS restèrent peu utilisés de 1959 aux années 2000 avec un cas par an en moyenne. À partir de 2000, on est passé à 40 cas par an et à 70 pour l'année 2015 (Sweetland Edwards, 2016). L'idée que les firmes américaines sont les principales utilisatrices de ce mécanisme est erronée. Les firmes européennes des 28 États membres ont déposé 300 plaintes sur les 568 recensées entre 1959 et 2015 contre 170 pour les américaines (Fabry, 2015) ; cette tendance se renforce avec le temps, car en 2013-2014, la Commission européenne constate que les deux tiers des plaintes émanent de firmes provenant de l'UE (DG Trade, 2015). Il s'agit évidemment d'un mécanisme plutôt utilisé par des grandes firmes, car les coûts de procédure sont très élevés, en moyenne 8 millions de dollars (OCDE, 2012).

La composition et le fonctionnement des ISDS

En général, l'arbitrage ISDS est composé de trois juges, un nommé par le pays investisseur et un par le pays hôte, alors que le troisième est désigné par une partie extérieure indépendante des deux parties. Cela peut être fait par le biais d'une institution internationale qui dispose de règles permanentes prévues à cet effet. Il s'agit essentiellement de la Banque Mondiale qui dispose depuis 1966 du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) ou des Nations Unies avec la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI ou UNCITRAL en anglais) ainsi que la Cour permanente

d'arbitrage de La Haye. La Chambre de commerce de Stockholm offre aussi des règles ad hoc (CIRDI, 2017). L'OCDE a tenté à deux reprises d'imposer un règlement standard, notamment en 1995 avec l'accord multilatéral sur l'investissement (AMI), mais sans succès, principalement en raison des dissensions entre les États-Unis et la France. Les analystes sont sceptiques sur les chances d'obtenir un accord sur ce sujet dans le cadre de l'OMC (Fabri, 2015).

En l'absence de règles multilatérales, on se retrouve avec la possibilité de tribunaux d'arbitrage *ad hoc* composés d'académiques, d'avocats ou consultants. Ceux-ci sont généralement payés entre 375 et 700 dollars l'heure, voire jusqu'à 1000 dollars (Sweetland Edwards, 2015 ; CEO, 2012). Rien n'empêche à ces juges temporaires de conseiller et même de représenter des firmes ou des États dans d'autres cas traités par un mécanisme ISDS en utilisant leurs précédents ou leurs arguments de conseiller juridique. Ces pratiques débouchent sur de nombreux conflits d'intérêts potentiels, y compris par le simple fait de multiplier le recours aux ISDS pour les rémunérations privées que ces mécanismes procurent aux arbitres et avocats. Une procédure coûte en moyenne plusieurs millions de dollars (Sweetland Edwards, 2015). Le cas le plus emblématique de ces conflits d'intérêts fut le contentieux entre l'État argentin et la firme française Vivendi relatif à la distribution d'eau en Argentine en 2007. Cette dernière obtint 105 millions de dollars de compensation à la fin de la procédure. L'Argentine s'est rendu compte qu'un des arbitres ISDS siégeait au conseil d'administration d'une banque qui était un des plus importants actionnaires de Vivendi, mais la décision fut maintenue (Sweetland Edwards, 2015). Les arbitres sont souvent les *« usual suspects »* des mêmes cabinets d'avocats. Le Britannique Freshfields et les deux Américains White & Case et King & Spalding (US) sont partis dans 130 cas ISDS pour la seule année 2011 et 15 arbitres seulement ont statué sur 55 % des 450 cas entre 1960 et 2011 (CEO, 2012). Le rapport de Corporate European Observatory de 2012 intitulé « *Profiting from injustice* » est éloquent sur le sujet des *revolving doors* et autres conflits d'intérêts. Un autre problème est celui de l'effet de dissuasion que peuvent engendrer des poursuites coûteuses auprès de gouvernements. Certains États peuvent renoncer à passer de nouvelles législations sur la santé et l'environnement de peur de se retrouver face à une procédure coûteuse. C'est le cas de pays comme la Nouvelle-Zélande qui attend le résultat des contentieux entre Philip Morris et l'Australie, car celle-ci a promulgué une loi contre le tabagisme (Fabry, 2015 ; CEO, 2012). On peut citer également le cas du gouvernement allemand qui s'est fait attaquer par la firme d'énergie suédoise Vattenfall pour avoir mis fin à la production d'énergie nucléaire (et donc au fonctionnement des deux centrales nucléaires de Vattenfall). La firme suédoise réclame 4,7 milliards de dollars aux autorités allemandes (Vaudano, 2016).

Le cas des *afectados* équatoriens est aussi interpellant. En 1993, des habitants de Lago Agrio ont voulu poursuivre la firme Chevron, car selon eux elles polluaient des piscines naturelles engendrant des conséquences sanitaires graves sur les enfants et les animaux (dit « *los afectados* »). Les tribunaux équatoriens condamnèrent Chevron en appel à payer 9,5 milliards en 2003. Mais en 2016, Chevron obtint auprès d'un arbitrage ISDS une décision qui annulait tous les jugements de la justice équatorienne et leur portée internationale et nationale (Sweetland Edwards, 2016). Un tribunal d'arbitrage privé dont les membres ne sont pas élus, ni redevables devant quelque État, peut alors prévaloir sur toute constitution ou juridiction nationale.

Il ne faut pas cependant surestimer la force de ces tribunaux d'arbitrage ISDS, car les États ne sont pas toujours perdants et de nombreux États ne s'acquittent pas des compensations financières exigées. Selon une étude des Nations Unies sur plus de 300 cas, 37 % des décisions se font en faveur des États et 8 % sont interrompus. 25 % des décisions sont en faveur des firmes plaignantes et 28 % donnent lieu à un accord entre les parties dont les résultats ne sont pas toujours rendus publics (UNCTAD, 2015). En moyenne, les dommages réclamés par les plaintifs sont bien plus élevés que ceux reçus, une étude constate une moyenne de 622 millions de dommages réclamés et seulement 16 millions en moyenne sont déboursés (DG Trade, 2015). Cependant, ces moyennes masquent d'importantes divergences entre pays.

La plupart des firmes plaignantes viennent des pays les plus développés (États-Unis, Canada, Europe du Nord-Ouest) et la plupart des pays attaqués sont des économies émergentes (Amérique latine, Europe de l'Est). Entre 1987 et 2013, 85 % des plaintes ISDS proviennent des firmes de pays développés (Fabry, 2015).

Les ISDS et l'UE

Cette tendance est également vérifiée pour l'UE avec les firmes originaires d'Allemagne, de France, d'Italie, d'Espagne, des Pays-Bas, de Grande-Bretagne et de Suède responsables de la plupart des plaintes ISDS dans le monde, mais aussi au sein de l'UE et des pays de l'Est et du sud qui sont ceux le plus souvent ciblés par les plaintes portées devant les ISDS (la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, la Pologne, l'Estonie, la Roumanie et l'Espagne) (DG Trade, 2015). L'Espagne est un cas particulier, car bien qu'elle soit une économie semi-périphérique dans l'UE avec un niveau de développement intermédiaire, inférieur à ceux des États membres du nord, elle dispose cependant de grandes multinationales dans les secteurs de la banque (Gruppo Santander), de l'énergie (Repsol) ou des télécoms (Telefonica) qui se sont développées principalement en Amérique latine, une région qui fait d'objet de nombreuses plaintes, vu les tentatives des gouvernements locaux de changer les conditions d'exploitation dans ces secteurs (contrôle des prix de l'eau et de l'énergie dans les périodes de crise des années 2000). Cette situation fait que les firmes espagnoles sont souvent plaignantes (notamment en dehors de l'UE), mais que le gouvernement espagnol se fait également attaquer (par des firmes de l'UE). En 2013-2014, la Commission a constaté que 96 % des plaintes portées devant des ISDS à l'encontre d'États membres proviennent d'autres États membres. Ainsi si l'Allemagne s'est fait attaquer par la firme suédoise Vattenfall, générant ainsi une hostilité du ministre allemand du Commerce Gabriel au principe de l'ISDS, cela n'a pas empêché des firmes allemandes d'assigner à quatre reprises la République tchèque devant des ISDS en 2013 (Bauer, 2015). À nouveau, les PVD qui ont régulièrement besoin d'afflux de capitaux pour combler leurs déficits auront plus de difficultés à s'opposer aux décisions par peur des répercussions en matière d'accès aux capitaux internationaux et de décourager les IDE. Certains États comme l'Équateur ont toutefois commencé à dénoncer une série de traités bilatéraux qui comprenaient des clauses ISDS (Sweetland Edwards 2016).

Dans le cas du CETA, le Parlement européen a exigé de nouvelles règles pour le chapitre 8 portant sur les mécanismes ISDS. À la place d'arbitres *ad hoc*, l'UE et le Canada créent une *Investment Court System* (ICS). Pour éviter les écueils des conflits autour des nationalisations, des législations environnementales et de santé publique mentionnés plus haut, « le CETA consacre le droit des pouvoirs publics de réglementer dans l'intérêt général, droit dont la portée est explicitée dans la note interprétative à l'accord. Il s'ensuit qu'une réglementation qui aurait des effets défavorables sur un investissement n'aura pas pour effet de violer l'obligation de traitement juste et équitable […]. On observera toutefois que pour la première fois dans un accord commercial conclu par l'UE, les éléments constitutifs de la notion d'« expropriation indirecte » ont été précisés, dans le dessein de couper l'herbe sous le pied des investisseurs contestant des mesures légitimes de politique publique » (De Sadeleer, 2016).

L'ICS est composée de 15 juges permanents pour une période de cinq à dix ans (5 Canadiens, 5 de l'UE et 5 de pays tiers), rémunérés par une somme fixe de 2000 euros par mois pour leur disponibilité, à quoi s'ajoutent 3000 dollars par jour de travail effectif supplémentaire (Vaudano, 2016).

Mais cela ne règle que temporairement les conflits d'intérêts, car ces juges pourront avant et après leur mandat continuer d'exercer la fonction de conseillers juridiques dans des affaires ISD (Vaudano, 2016). Comme les juges nommés devront être des « *juristes de compétence reconnue* », en matière d'investissement et de commerce internationaux, ce sera le cas le plus probable. Les autorités wallonnes ont obtenu la création d'un *« code de conduite »* qui forcera les juges nommés à dévoiler leurs activités passées avant leur nomination, mais veillera également à ce que leur soient interdites les *« professions et charges spécifiques pendant un certain laps de temps après la fin de leur mandat »*. Le laps de temps n'est pas défini précisément et les fins de parcours similaires à celui du président Barroso à Goldman Sachs sont donc parfaitement possibles. Le mode de rémunération choisi fait que les juges gagneront plus s'ils acceptent un plus grand nombre de plaintes à traiter. Autant dire que ce nouveau système est loin de résoudre tous les problèmes observés dans les mécanismes ISDS traditionnels.

La volonté d'inclure un volet ISDS dans la cadre du CETA s'explique notamment par la volonté de pouvoir maintenir les ISDS dans les accords de l'UE avec les PVD dont les multinationales européennes sont les grandes bénéficiaires. Comme le souligne un spécialiste de l'arbitrage, refuser un mécanisme ISDS dans le CETA *« cela créerait un précédent pour l'Union européenne : après ça, il serait difficile pour nous de demander des mécanismes d'arbitrage dans nos négociations avec des pays moins développés, puisque nous les refusons dans le contexte européocanadien »* (Vaudano, 2016).

12.3.3 *La Chine*

La Chine est l'autre grand partenaire commercial de l'UE. C'est la plus grande source d'importations et la deuxième destination des exportations européennes. La balance commerciale de l'UE est déficitaire depuis les années 1990 et le déficit se creuse depuis les années 2000, ce qui engendre des tensions entre les deux partenaires.

La Chine est une économie en développement qui connaît une croissance exceptionnelle depuis son ouverture dans les années 1980. Depuis les années 1990, le modèle de développement chinois est principalement tiré par les investissements et les exportations. La part de la Chine dans le commerce mondial est passée de 1 % en 1973, à l'époque du repli quasi autarcique de la Chine à 9,8 % en 2010 (Subramanian, 2011 : 103). Le degré d'ouverture de l'économie chinoise qui se situe à 26,6 % est bien plus important que celui de l'UE (WTO trade profiles, 2013). La Chine se spécialise dans l'exportation de produits manufacturés, ce secteur comptant pour plus de 46 % du PIB contre 20 % pour l'UE (Eurostat, 2012 & CIA, 2012). En 2008, la plus grande partie (55 %) des exportations chinoises provient de firmes multinationales étrangères installées en Chine (Lemoine, 2013 : 17). Dans les exportations de produits de haute technologie, la part des firmes étrangères est largement dominante (Lemoine, 2013). Les filiales des multinationales ainsi que des firmes proprement chinoises sont insérées dans des réseaux internationaux de production et se spécialisent dans des activités relativement intensives en travail. De nombreuses firmes européennes font de l'outsourcing auprès de firmes chinoises. Il est donc impossible de comprendre le commerce sino-européen sans étudier l'internationalisation des processus de production des multinationales et l'outsourcing qui ont engendré une forte interdépendance entre les économies de l'UE et de la Chine. Les plus grandes firmes européennes sont d'ailleurs peu inquiètes du déficit de l'UE auprès de la Chine qui résulte en grande partie de la division internationale du travail qu'elles organisent elles-mêmes. Toutefois, les exportations chinoises heurtent certains secteurs particuliers européens, notamment dans les industries légères intensives en travail (textiles, jouets, chaussures, briquets).

Depuis la fin des années 1990, le gouvernement chinois soutient une politique d'internationalisation des grandes firmes chinoises : la *« going global strategy »*. Depuis les années 2000, on constate une accélération des IDE chinois à destination de l'UE avec certains rachats de firmes européennes importantes comme la branche télévision du français Thomson ou de l'allemand Schneider par TCL (Gao, 2003 ; Defraigne, 2013). Des firmes chinoises de l'industrie légère installent des filiales pour assurer la distribution de leurs produits en Europe (Defraigne, 2003 et Zhang, 2010). En 2010, le producteur automobile chinois Geely a repris pour 1,8 milliard de dollars la branche automobile de Volvo en proie à des difficultés (Reed, 2010).

Le déficit commercial et la montée des IDE chinois dans le monde et en Europe ont généré des craintes auprès de certains gouvernements de l'UE et d'une partie de l'opinion publique européenne, notamment en ce qui concerne un éventuel déclin économique de l'Europe et les effets des relocalisations des activités manufacturières en termes d'emplois. La croissance de l'économie chinoise et l'internationalisation de ses firmes génèrent depuis les années 2000 des craintes qui ne vont pas sans rappeler celles engendrées par l'économie japonaise au cours des années 1970-1980.

La Chine est devenue une des principales destinations d'exportations de l'UE et le premier pays d'accueil des IDE de firmes européennes au sein des PVD. Avec le ralentissement durable de l'économie européenne depuis la crise de 2008, les exportations vers les économies émergentes, et en premier lieu de la Chine, constituent une des principales sources de croissance des économies de l'UE.

La relation commerciale entre la Chine et l'UE, qui était encore périphérique au début des années 1980, s'est considérablement renforcée pour se retrouver aujourd'hui au premier plan des échanges des deux économies. La part croissante de l'économie chinoise ne va pas sans créer des frictions importantes avec les autres grandes économies mondiales, dont l'UE. Il existe une série de dossiers commerciaux qui sont des sources de tensions récurrentes entre Pékin et Bruxelles.

A. La sous-évaluation de la monnaie chinoise

L'UE comme les États-Unis considèrent depuis des décennies que la monnaie chinoise est sous-évaluée, ce qui donne aux exportations chinoises une plus grande compétitivité. À la différence de l'Euro et du dollar, le RMB chinois n'est pas une devise librement convertible sur les marchés de change internationaux et le gouvernement chinois maintient une politique de contrôle de change et des mouvements internationaux de capitaux. Le taux de change du RMB est donc déterminé par le gouvernement chinois qui a d'abord fixé la valeur du RMB sur celle du dollar jusqu'en 2005 et ensuite sur celle d'un panier de devises dont la composition exacte n'est connue que des autorités chinoises et qui comprenait le dollar, l'euro, le yen et le won, et dans une moindre proportion les dollars australien, canadien, le bath, la livre sterling et le ringgit (Aglietta, 2007 : 110). Depuis l'éclatement de la crise financière globale en automne 2008, les autorités monétaires chinoises sont revenues à un ancrage par rapport au seul dollar (Plasschaert, 2012 : 165). Cette politique de change chinoise explique pourquoi le RMB ne s'apprécie pas autant par rapport à l'euro que le fort surplus commercial prolongé de la Chine vis-à-vis de l'UE ne le laisserait supposer. De nombreuses pressions ont été exercées par les États-Unis et l'Europe en faveur d'une réévaluation du RMB auxquelles les autorités chinoises ont répondu de manière très limitée. Plusieurs auteurs montrent cependant que cette sous-évaluation du RMB n'a qu'un impact mineur sur les déficits commerciaux des États-Unis (Plasschaert, 2012 et Aglietta, 2007) et de l'UE, et que si l'on analyse le taux de change réel de la monnaie chinoise qui mesure mieux que le taux de change nominal la compétitivité des produits chinois, on observe une forte appréciation du RMB, car les prix (et notamment le prix du facteur travail) augmentent beaucoup plus vite en Chine que dans l'UE. Ainsi le RMB a connu une hausse de son taux de change effectif réel de 30 % entre 2005 et 2009 (Aglietta, 2010 : 37). Les autorités chinoises sont très prudentes sur la question de la convertibilité du RMB ainsi que sur la libéralisation des opérations de change et des mouvements internationaux de capitaux, car ils ont pu constater les effets dévastateurs des vagues de spéculations financières internationales au cours des années 1990 dans les pays qui s'étaient ouverts aux flux financiers internationaux (crise de la tequila en 1994, crise asiatique de 1997, crise des obligations russes, crise du real brésilien, crise argentine). Il est peu probable de voir dans le chef du gouvernement chinois un changement majeur à court terme dans le contexte d'excès de liquidité et de forte volatilité des capitaux qui caractérisent les marchés financiers mondiaux depuis la crise de 2008. De plus, les politiques monétaires expansionnistes décidées de manière unilatérale par la Fed et par la BCE affectent le taux de change du dollar et de l'euro par rapport à d'autres monnaies. Cet unilatéralisme monétaire rend moins crédibles les demandes occidentales auprès des autorités chinoises en faveur d'une réévaluation de la monnaie chinoise.

B. Les subventions, le dumping et l'octroi du statut d'économie de marché à la Chine

Un autre sujet de discorde depuis l'accession de la Chine à l'OMC est le statut d'économie de marché[36] (voir les règles de l'OMC). La Chine doit attendre encore jusqu'en 2016 (soit quinze ans après son entrée à l'OMC) pour obtenir automatiquement ce statut selon les termes de son accord d'accession à l'OMC, mais il est possible à chaque État membre de l'OMC de lui accorder ce statut à titre bilatéral avant 2016. Depuis son accession à l'OMC, la Chine essaie de convaincre l'UE qu'elle est certes une économie en transition, mais qu'elle est déjà largement ouverte au commerce et aux investissements privés et soumise en grande partie aux méca-

36 Voir les règles de l'OMC dans ce chapitre.

nismes du marché. L'UE refuse toutefois de considérer la Chine comme une économie de marché à part entière. S'il n'existe aucune économie entièrement régie par les purs mécanismes de marché sans intervention de l'État, l'UE considère que le degré d'intervention étatique chinois engendrerait de trop importantes distorsions au sein des mécanismes de marché.

Le problème principal pour l'UE est que les firmes chinoises d'État obtiennent un accès au crédit à des taux trop bas, rendant le coût du capital beaucoup plus bas pour certaines firmes chinoises que pour leurs concurrentes internationales. Ces crédits à très faibles taux d'intérêt sont consentis par des banques d'État qui, de ce fait, font des pertes, mais qui sont régulièrement recapitalisées par l'État chinois (Howie, 2011). Il s'agit donc d'une politique industrielle de l'État qui subventionne indirectement les entreprises chinoises par le biais d'un système bancaire peu transparent et sous perfusion étatique. Cela explique pourquoi l'UE refuse d'accorder ce statut alors que la Chine est une économie relativement ouverte au commerce et aux IDE.

L'UE n'a pourtant pas hésité à octroyer en 2003 ce statut d'économie de marché à l'économie russe qui est moins ouverte aux IDE que la Chine, et au sein de laquelle l'intervention de l'État est encore plus importante, ce qui a fortement irrité le gouvernement chinois. Cela s'explique par le fait que l'UE importe principalement des produits énergétiques de la Russie dont elle a besoin et qui ne font pas concurrence à des producteurs européens, alors que la Chine exporte principalement des produits manufacturés dont certains sont concurrents de la production de certains États membres de l'UE. En plus d'autoriser des représailles plus sévères en cas de dumping de certains produits chinois, le fait de refuser d'accorder ce statut peut également servir à exercer une pression en faveur de la libéralisation du secteur bancaire chinois, de réduire les subventions étatiques dans ce secteur afin de renforcer la position des banques européennes en Chine. Dans ce secteur, les auteurs sont partagés sur la volonté de l'État de construire un marché bancaire ouvert à la concurrence étrangère et soumis aux règles prudentielles internationales (Howie, 2011 & Aglietta, 2012).

En mai 2016, le Parlement européen a refusé d'octroyer le statut d'économie de marché à la Chine malgré la fin prévue fin 2016 du délai de transition de 15 ans prévu dans le protocole d'accession de la Chine à l'OMC. L'interprétation juridique sur les conditions automatiques ou non d'octroi de ce statut passé ce délai de 15 ans donne lieu à des divergences entre d'une part, l'UE et les États-Unis, et d'autre part la Chine (Wu, 2016). Des dizaines de pays ont déjà accordé ce statut à la Chine et il est fort possible que l'OMC tranche en défaveur des Occidentaux (Financial Times, 2016).

Sur 73 mesures antidumping mises en place par la Commission européenne en 2016, 56 s'appliquent à la Chine, dont 16 pour le seul secteur de l'acier (Euractiv, 2016). En moyenne les mesures de représailles anti-dumping à l'encontre de la Chine sont plus pénalisantes que pour les autres pays partenaires de l'UE, car elle n'a pas le statut d'économie de marché. Les prix des biens chinois ainsi ciblés grimpent de 4 à 14 % (CEPII, 2016). Le CEPII estime que l'octroi du statut d'économie de marché pourrait faire accroître les exportations chinoises à destination de l'UE de 4 à 21 % selon différents scénarios. Les principaux perdants de cet octroi du statut d'économie de marché à la Chine ne seraient pas tant les producteurs européens. Selon le CEPII, la production de ces derniers baisserait entre 0,04 et 0,32 %, soit entre 4 et 23 milliards selon les chiffres de 2015 (sur un PIB de l'UE de 14 600 milliards). Les producteurs du reste du monde exportant vers l'Europe en concurrence avec les exportateurs chinois seraient les principaux perdants d'un tel octroi (CEPII, 2016 & Eurostat, 2016).

C. L'accès au marché chinois

Un autre sujet de discorde est l'accès au marché chinois pour lequel le gouvernement chinois maintient d'importantes barrières techniques au commerce, impose des mesures de contenu local et a une importante liste négative de secteurs non ouverts aux IDE. L'UE voulait notamment que la Chine relâche certaines règles limitant les IDE dans des services clefs comme la finance, les assurances et les télécoms. Elle souhaiterait que les autorités chinoises rendent les procédures d'appel d'offres pour les commandes publiques plus transparentes et

ouvertes à la concurrence internationale et que la Chine ratifie l'accord sur les marchés publics qui a été développé dans le cadre de l'OMC. La pression est d'autant plus forte depuis les années 2010, car quelques firmes chinoises ont réussi à obtenir des appels d'offres d'États membres comme la firme Covec qui participe à la construction de l'autoroute polonaise A2 (Ciensky 2012). Évidemment, les chapitres précédents ont mis en évidence l'importance des commandes publiques dans les politiques industrielles de soutien à des champions nationaux poursuivies par plusieurs États membres de l'UE et de la CEE. Le gouvernement chinois ne fait pas autrement pour ses grands travaux d'infrastructures dont certains appels d'offres sont réservés à des grandes firmes chinoises, notamment dans les secteurs de l'énergie, de la construction, de l'acier, des utilities, des télécoms et de l'engineering. Toutefois, des firmes d'États membres de l'UE obtiennent de nombreux marchés publics chinois, notamment pour des produits intensifs en technologie (trains à grande vitesse, grandes centrales électriques, très grands projets de construction) que les firmes chinoises maîtrisent mal.

D. La propriété intellectuelle

Bien que la Chine adhère officiellement aux TRIPs (ADPICs) depuis son entrée à l'OMC en 2001 et qu'elle ait promulgué une nouvelle loi de protection de la propriété intellectuelle en 2002, les phénomènes de contrefaçons et de copiage illégal de brevets ou copyrights restent encore massifs en Chine. Les firmes européennes en Chine craignent de voir leurs partenaires locaux s'accaparer leur propriété intellectuelle, car les coûts de transaction y sont très élevés. C'est une des raisons principales pour lesquelles une grande majorité de firmes européennes, dès que la loi chinoise le permet, abandonnent des joint-ventures avec leurs partenaires chinois et préfèrent un IDE contrôlé directement à 100 % pour limiter ces risques (Naughton, 2007). En effet, en ce qui concerne la propriété intellectuelle, les tribunaux chinois sont généralement jugés comme partiaux et peu compétents. Les procédures juridiques sont longues et les dommages et intérêts ne couvrent qu'une faible partie du préjudice subi (Faure-Bouteiller, 2003 : 218). En ce qui concerne l'application de la loi, on constate un laxisme certain qui permet des contournements par les producteurs chinois même si les violations les plus flagrantes ne sont plus tolérées comme avant 2001. Les firmes européennes ont constaté une amélioration, mais l'application des TRIPs reste un sujet régulier de friction entre l'UE et la Chine, car les autorités chinoises sont désireuses de laisser à leurs firmes une certaine marge de manœuvre pour accélérer leur rattrapage technologique (Dufour, 2019).

E. Les investissements chinois en Europe

Au fur et à mesure que la Chine poursuit son industrialisation et son processus de rattrapage technologique, il est normal que les firmes chinoises les plus avancées s'internationalisent et procèdent à des IDE. Comme de nombreuses économies disposant d'importantes réserves de devise, la Chine dispose de fonds souverains pour les placer internationalement. De nombreux investisseurs institutionnels chinois procèdent également à des placements internationaux. Il n'est donc guère surprenant que, depuis les années 2000, l'UE accueille un stock croissant d'IDE et d'investissements de portefeuille chinois. Le gouvernement chinois est très prudent, car il craint des réactions protectionnistes de l'UE si certains États membres jugent que des actifs stratégiques pourraient passer sous contrôle chinois. Dans les années 2000, certaines opérations de grande taille ont toutefois été médiatisées comme le rachat de l'allemand Schneider et du français Thomson par TCL dans les télévisions, ceux du Britannique MG Rover par Nanjing Automobile en 2005 et de Volvo par Geely en 2010.

De plus, les firmes européennes qui sont la cible de firmes chinoises dans les années 2000 sont souvent des entreprises qui connaissent des difficultés (comme Schneider ou Volvo) ou des filiales chargées d'activités que la firme mère européenne désire abandonner pour se recentrer sur des activités plus intensives en technologie dans une perspective winteliste (comme Thomson CSF) (Defraigne, 2008 & Defraigne, 2012). Souvent, ces rachats traduisent des faiblesses d'entreprises chinoises qui n'ont pas encore la capacité de construire leur propre marque globale (Volvo est plus identifiable que Geely et Thomson que TCL) ou leurs propres réseaux

de distribution en Europe et qui considèrent l'acquisition de grandes firmes européennes comme le moyen le plus rapide de l'obtenir.

Cependant, ces prises de contrôle d'actifs européens génèrent des inquiétudes au sein des dirigeants politiques européens. Certaines acquisitions ont démontré que les firmes chinoises peuvent bénéficier d'un soutien financier considérable de la part d'entreprises financières publiques. Ainsi en 2008, la firme minière Chinalco a bénéficié d'un soutien financier massif organisé par l'État chinois pour lui permettre de prendre des participations dans la firme australienne Rio Tinto afin d'empêcher BHP Billiton d'arriver à en prendre le contrôle et ainsi de renforcer la position dominante mondiale de cette dernière (Mc Gregor, 2011 : 59). Ces interventions de l'État chinois font craindre à certains dirigeants européens des rachats de firmes européennes orchestrées par l'État chinois pour prendre le contrôle d'actifs stratégiques sur le plan technologique. C'est ainsi que le Commissaire au commerce Peter Mandelson a évoqué en 2008 la possibilité de mettre en place un système de *« golden share »* européen pour contrer d'éventuelle prise de contrôle d'actifs stratégiques par des fonds souverains et firmes d'origine extracommunautaire. Certains États membres comme l'Allemagne ont également imaginé des mécanismes de protection au niveau national (Gatinois, 2008). De manière implicite, ces mesures visaient principalement les acquéreurs potentiels chinois et russes. Les autorités chinoises sont donc très prudentes pour éviter des réactions protectionnistes européennes.

Toutefois, depuis la crise de 2008, les investisseurs chinois se montrent plus ambitieux dans l'UE pour plusieurs raisons. Le montant total des flux d'IDE chinois au sein de l'UE est passé de moins de 2,5 milliards avant la crise de 2008 à plus de 40 milliards en 2016 (DG Trade, 2017).

Les premières raisons sont d'ordre conjoncturel. Depuis 2008, les firmes chinoises profitent du manque de capitaux des États membres en difficulté de la périphérie de l'UE. Les gouvernements de ces États membres ont privatisé de nombreux actifs publics et certaines firmes chinoises peuvent juger qu'il s'agit d'un bon placement. C'est ainsi que Three Gorges Corporation a racheté 21 % de Energias de Portugal en 2011 (devançant l'offre du producteur d'énergie allemand Eon) et China Grid 25 % des participations de REN, le réseau national d'électricité portugais en 2012 (Wise, 2012). Il existe aussi de nombreuses firmes européennes qui ont besoin de recapitalisation dans cette période de crise, et qui voient dans les firmes chinoises des partenaires qui se contentent d'une position de rentier sans vouloir peser réellement sur la gestion et le contrôle de l'entreprise, comme l'ont été par exemple depuis plusieurs décennies les investisseurs des pays du Golfe. Du point de vue chinois, les investisseurs sont conscients du problème croissant des surcapacités de production des firmes chinoises, du ralentissement de l'économie et du dégonflement de la bulle immobilière et financière chinoise depuis que les effets du stimulus budgétaire du gouvernement chinois commencent à se dissiper depuis 2013 (Economy 2018). De plus, la campagne anti-corruption lancée par Xi Jinping en 2013 et le risque d'une dépréciation du RMB a poussé une série d'hommes d'affaires et d'officiels chinois à sortir leurs capitaux du pays pour les blanchir, les mettre à l'abri de l'État ou éviter de subir la dépréciation de la monnaie nationale. Pour ces raisons, un nombre croissant d'investisseurs chinois sont désireux de placer une partie de leurs capitaux hors de Chine (Kroeber 2020, Economy 2018).

Une autre raison est plus structurelle. Les firmes chinoises sont désireuses de monter en gamme technologiquement ou d'acquérir des marques de prestige pour gagner la confiance des consommateurs encore peu familiers des marques chinoises. Il s'agit pour les firmes chinoises de mieux résister à la concurrence des grands groupes multinationaux. Or le développement de capacités autonomes d'innovation technologique et de création de marques à visibilité globale est un processus très long et coûteux. L'acquisition de firmes étrangères disposant déjà de tels avantages intangibles (c'est-à-dire des avantages en termes de compétitivité impossibles à acquérir directement sur le marché, car liés à l'expérience de la production) peut être envisagée comme une manière d'accélérer ce processus en absorbant la technologie ou en profitant de la marque acquise. Ce sont des investissements dits de type *strategic asset-seeking* (Dunning, 1993). Lorsque la firme chinoise Dongfeng prend 14 % de participation du groupe PSA (Peugeot) en 2014, elle est déjà partenaire de Peugeot pour la

construction d'automobiles en Chine. Les modèles qu'elle produit en Chine seule (sans Peugeot) subissent des pertes de parts de marché en 2013. Il s'agit donc très probablement pour des firmes comme Geely et Donfeng d'accroître leur capacité en management international, en *branding* et en innovation technologique de luxe pour mieux résister à leurs concurrents, principalement sur le marché chinois, mais à terme, de se développer à l'international.

Le gouvernement chinois soutient activement les firmes chinoises dans leurs investissements de type *strategic asset-seeking* à travers le financement des banques détenues par l'État et une diplomatie économique de plus en plus proactive. Le gouvernement chinois est conscient de la nécessité d'accroître rapidement la productivité en Chine. En effet, la vaste réserve de main-d'œuvre rurale s'est progressivement tarie après trois décennies d'exode rural (le « point de Lewis » est atteint depuis le début des années 2010) (Aglietta, 2012). Le vieillissement de la population signifie une baisse de la population active depuis 2015. La meilleure organisation des ouvriers chinois entraîne des mouvements de revendication sur les salaires et les conditions de travail en hausse depuis les années 2000. Ces facteurs engendrent une forte hausse des salaires depuis les années 2000 qui s'est traduite par un triplement des salaires nominaux entre 2005 et 2015 (Economist Intelligence Unit, 2015). Le gouvernement chinois sait que pour rester compétitive, l'économie chinoise doit accroître la productivité en améliorant les capacités technologiques des firmes chinoises et en recourant de manière massive à la robotisation. L'acquisition de technologies étrangères est donc fortement encouragée à travers des plans comme « Made in China 2025 », un plan très inspiré du plan allemand « industrie 4.0. » (Dufour, 2019)[37]

L'Union européenne est particulièrement intéressante pour les firmes chinoises désireuses d'acquérir de la haute technologie, car les relations entre la Chine et l'UE (et les autres économies européennes comme la Suisse) sont moins tendues qu'avec les autres pays high-tech. Des pays comme le Japon, les États-Unis ou la Corée du Sud craignent la montée en puissance de la Chine en Asie alors que l'Europe se sent beaucoup moins directement menacée par la Chine sur le plan géopolitique (Defraigne, 2017). De nombreux États membres de l'UE disposant d'un niveau technologique plus avancé que la Chine dans certains secteurs sont très ouverts aux IDE et n'ont pas de fort sentiment de patriotisme économique (Belgique, Irlande, Royaume-Uni, République tchèque). Les acquisitions chinoises ont cependant atteint des records en 2015 et ont encore doublé en 2016 pour dépasser les 40 milliards de dollars (Defraigne, 2017). Cela n'a pas manqué de multiplier les craintes de rapatriement de technologie européenne en Chine auprès de nombreux gouvernements européens, voire de perte de savoir-faire industriel. La prise d'un des fleurons allemands de la robotique, la firme Kuka, en 2015 a particulièrement inquiété certains politiciens allemands. Cependant, les firmes chinoises semblent toujours désireuses d'acquérir de la technologie européenne et les États membres ne s'opposent pas fréquemment aux rachats de firmes nationales par les Chinois à la différence des États-Unis (Defraigne, 2017).

F. La pénétration commerciale chinoise dans les PVD

Depuis les années 2000, les relations économiques entre la Chine et les PVD se sont fortement renforcées. La croissance du secteur manufacturier chinois nécessite toujours plus de matières premières et l'urbanisation des produits agricoles. La demande chinoise pour ces produits primaires a fait de la Chine un des principaux partenaires commerciaux de tous les PVD exportateurs de ces produits, de l'Indonésie au Brésil en passant par l'Angola. Les grandes firmes chinoises de produits miniers et énergétiques procèdent à des IDE pour assurer l'approvisionnement de l'économie chinoise.

La Chine exporte également une quantité croissante de produits manufacturés vers les PVD. Les produits bas de gamme et moyenne gamme chinois inondent les marchés des PVD asiatiques, africains et latino-américains. Ces produits sont en effet meilleur marché et plus simples technologiquement que ceux provenant des économies les plus avancées comme l'UE. Ils sont généralement plus adaptés au niveau de

37 (Voir chapitre 9).

pouvoir d'achat de la plus grande partie des consommateurs des PVD. Les produits manufacturés chinois comme les textiles, les jouets, les électroménagers sont parmi les plus compétitifs au monde et concurrencent de nombreux producteurs locaux, y compris dans des économies émergentes avancées comme le Brésil (Salama, 2012).

Les grands champions nationaux chinois spécialisés dans les infrastructures et les *utilities* obtiennent des contrats ou réalisent des IDE. Disposant d'une bonne expérience de régions en développement à travers les marchés qu'elles ont obtenus dans les provinces chinoises, ces grandes firmes chinoises sont très compétitives pour obtenir des marchés auprès des PVD. Cette pénétration des PVD est la première étape de leur internationalisation. Elles apprennent comment opérer sur des marchés d'outre-mer pour acquérir le savoir-faire en matière de gestion d'activités internationales et à terme être capables d'opérer sur les marchés les plus avancés et de concurrencer les multinationales de l'UE, des États-Unis, du Japon et des économies émergentes (Defraigne, 2008). Ces firmes chinoises offrent également des services moins chers et leur technologie est souvent plus simple et donc plus facilement assimilable par les PVD.

Pour faciliter ses relations commerciales avec les PVD, le gouvernement chinois utilise des transferts d'aides financières conditionnés, comme le font d'autres grandes économies. Depuis le milieu des années 2000, la Chine s'est engagée dans des grands programmes d'aide au développement destinés aux PVD, notamment dans l'Afrique subsaharienne et en Asie. À la différence de l'UE, le gouvernement chinois ne soumet ses projets d'aide au développement à aucune conditionnalité basée sur des critères politiques. La plupart des programmes d'aide sont liés à l'octroi à des firmes chinoises de contrats de construction d'infrastructures ou de contrats d'exploitations de ressources naturelles. Certains gouvernements et institutions européennes se plaignent du fait que l'absence de conditionnalité des programmes d'aide au développement chinois nuit à l'efficacité des conditionnalités que l'UE essaie d'imposer aux PVD pour qu'ils respectent certaines règles de bonne gouvernance, de gestion environnementale et les droits de l'homme. Effectivement, la Chine déclare ouvertement être indifférente au régime politique local et traite avec des pays soumis à des sanctions commerciales ou financières comme le Soudan ou l'Iran. Il est évidemment assez logique que les firmes chinoises se développent de préférence là où la concurrence des firmes occidentales est inexistante du fait de relations diplomatiques difficiles.

Cependant, la crédibilité de la position de l'Europe en matière de conditionnalité pour l'octroi de programme d'aide au développement résiste mal à une analyse factuelle rigoureuse. D'abord, les critères ne sont pas appliqués avec constance. Ainsi, malgré des rapports officiels critiques et répétés sur le respect des droits de l'homme et de la bonne gouvernance à l'encontre du gouvernement de Ben Ali, ce dernier a pu continuer à en bénéficier des programmes d'aide au développement et des préférences commerciales de l'UE jusqu'au renversement du régime tunisien par sa propre population. La Tunisie n'est pas une exception si l'on observe par exemple le Togo, le Gabon, la République centrafricaine, le Rwanda ou encore la République du Congo. De plus, les programmes communautaires ne constituent pas la source la plus importante d'aide au développement originaire de l'Europe, la somme des montants des aides bilatérales de chaque État membre est plus importante que celle des aides communautaires. Les critères d'octroi de ces aides bilatérales varient très fortement entre les différents États membres et on peut généralement considérer que les anciennes puissances coloniales continuent d'avoir des critères qui ne semblent guère plus rigoureux que ceux de la Chine pour certains États de l'Afrique et du Moyen-Orient (voir infra). Les récentes interventions de la France et du Royaume-Uni en Afrique notamment en Libye et en Côte d'Ivoire ont été mal perçues par le gouvernement chinois et par une partie de l'opinion publique chinoise. L'intervention en Libye a engendré des pertes économiques substantielles pour la Chine qui a dû évacuer des milliers de travailleurs chinois en extrême urgence et qui a perdu de nombreux contrats octroyés par le régime de Kadhafi. Certaines opinions chinoises se sont alors exprimées pour réclamer, à l'instar de la France ou du Royaume-Uni, des forces militaires en Afrique pour défendre les intérêts économiques et les ressortissants chinois (Defraigne, 2015). Si la concurrence pour l'approvisionnement de certaines matières venait à se renforcer dans le futur, les rivalités diplomatiques entre l'UE et la Chine

au sein de certains PVD pourraient devenir source d'instabilité régionale avec des conséquences potentiellement désastreuses pour les populations locales. Consciente de ce risque de tensions, la Commission a initié une coopération trilatérale Chine-Afrique-UE en 2008, mais qui reste très modeste à ce stade.

Suite à l'annonce du TTIP et de la participation du Japon au TPP[38] en 2013, le gouvernement chinois a lancé une série de projets de grande envergure à destination des PVD. Une banque des BRICS (BRICS New Development Bank) a été conçue en 2013 et inaugurée en 2015 avec un capital de 100 milliards de dollars. Une autre initiative également lancée par la Chine en 2013-2014 est l'*Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB) qui comprend 70 membres en 2017 (dont 17 pays européens et notamment 13 États membres qui comprennent les 6 plus grandes économies de l'UE) (AIIB, 2017). La Chine est la contributrice la plus importante de l'AIIB avec 30 % du capital (contre 8 % pour l'Inde et 4,5 % pour l'Allemagne) (Nicolas, 2016). Le but est d'améliorer la connectivité (transports, télécoms) au sein de l'Asie. L'UE n'est pas prenante en tant que telle, mais pas moins de 13 États membres participent à cette initiative chinoise qui donnera lieu à de nombreux contrats dans la construction d'infrastructures en Asie. Un troisième projet financier, le fond de la route de la soie (*Silk Road Fund*) d'un montant de 40 milliards de dollars, avancé par l'Export-Import Bank of China, la China Development Bank, les deux grands fonds souverains chinois (China Investment Corporation – CIC – et State Administration of Foreign Exchange – SAFE), a été lancé à la fin 2014 (Nicolas, 2016). La création de ces nouvelles institutions financières s'inscrit dans un grand projet géopolitique et économique global du gouvernement de Xi Jinping « One Belt One Road » (OBOR) lancé en automne 2013 en réponse au TTIP et au TPP (De Joncquières, 2015). Il s'agit d'un projet de très long terme (il s'étale jusqu'en 2049, soit 35 ans) qui vise à renforcer les routes commerciales chinoises à travers l'Asie centrale, l'Asie du Sud, l'Océan indien, l'Afrique orientale, le Moyen-Orient, la Méditerranée et l'Europe orientale par le biais du développement des infrastructures de transport, d'énergie et de télécoms, ainsi que par la création de plateformes d'exportations d'entreprises chinoises au sein de cet ensemble économique eurasiatique (Godement, 2015 ; the Economist, 2015). Il est trop tôt pour mesurer l'impact de ce gigantesque projet et ses réalisations concrètes, mais les montants avancés sont substantiels et accroissent déjà le poids de la Chine dans la diplomatie commerciale internationale. À terme, ce projet pourrait contribuer à une meilleure intégration de l'espace économique eurasiatique et à rapprocher économiquement l'Europe de la Chine en renforçant une division du travail au sein de cet espace, mais il est certain que le gouvernement américain et une partie des dirigeants politiques et économiques occidentaux veulent éviter une trop grande interdépendance entre l'Europe et la Chine pour des raisons autant économiques que géostratégiques.

Vers une nouvelle guerre froide avec la Chine ?

Depuis le milieu des années 2010, l'UE a adopté une attitude de plus en plus méfiante vis-à-vis de la Chine. Alors qu'en 2003, l'UE accordait à la Chine le statut de partenaire stratégique, en 2019 elle considérait que « *La Chine est à la fois un partenaire de coopération dont les objectifs concordent largement avec ceux de l'UE, un partenaire de négociation avec lequel l'UE doit parvenir à un équilibre d'intérêts, un concurrent économique qui ambitionne d'être au premier plan technologique et un rival systémique qui promeut d'autres modèles de gouvernance* » (Commission européenne, 2019).

La Commission précise en quoi elle considère que la relation commerciale avec la Chine est devenue asymétrique : *« Les politiques industrielles et économiques volontaristes et étatiques chinoises, telles que le « Made in China 2025 » (« Fabriqué en Chine 2025 »), ont pour finalité de forger des champions nationaux et d'aider ces derniers à se hisser parmi les premiers au monde dans les secteurs stratégiques de la haute technologie. La Chine préserve ses marchés intérieurs au bénéfice de ses champions, les mettant à l'abri de la concurrence grâce à une ouverture sélective des marchés, des licences octroyées au compte-goutte et d'autres restrictions à l'investissement ; des subventions importantes versées aux entreprises des secteurs public et*

38 Voir section 12.3.4.

privé ; la fermeture de ses marchés publics ; des exigences en matière de localisation, y compris des données ; la préférence accordée aux opérateurs nationaux dans la protection et le respect des droits de propriété intellectuelle et d'autres prérogatives de droit interne ; et la limitation de l'accès des entreprises étrangères aux programmes financés par les pouvoirs publics. Les opérateurs de l'UE doivent se soumettre à de lourdes obligations pour pouvoir accéder au marché chinois, comme la création d'entreprises communes avec des sociétés locales ou le transfert de technologies essentielles à leurs homologues chinois ». (Commission européenne, 2019).

Ce constat est à relativiser, car les firmes européennes ont plus investi en Chine que l'inverse. En 2019, le stock d'IDE de l'UE en Chine est de 140 milliards d'euros contre 120 pour le stock d'IDE chinois dans l'UE (Commission européenne, 2020). Le pic des flux d'IDE chinois à destination de l'UE a été atteint en 2016 pour les raisons identifiées plus haut. Depuis, ces flux connaissent un fort ralentissement qui peut s'expliquer par des changements conjoncturels en Chine, mais également par l'attitude plus méfiante de certains États membres face aux acquisitions des firmes chinoises et par la volonté du gouvernement chinois de ne pas alarmer les gouvernants européens, ce qui pourrait accroître des tensions déjà existantes. Ce dernier facteur pourrait expliquer que la baisse des IDE est encore plus importante auprès des entreprises d'État chinoises que du secteur privé (Kratz et al, 2020).

Cette réaction défensive de l'UE et des nombreux gouvernements de ses États membres s'explique par une prise de conscience que l'analyse de la Chine qui prévalait dans les chancelleries européennes et américaines des années 1990 et 2000 était profondément erronée. Leur vision était que si la Chine libéralisait son économie et s'ouvrait à l'économie capitaliste internationale, il s'en suivrait progressivement des réformes politiques. Le marché chinois s'ouvrirait aux multinationales des économies les plus avancées et les firmes chinoises se cantonneraient dans leur avantage comparatif qui était les activités intensives en travail comme le textile et l'habillement et l'assemblage de produits manufacturés. La Chine suivrait le chemin de l'URSS et de ses pays satellites (Defraigne, 2021). Mais la direction du PCC n'a jamais eu l'intention de poursuivre l'exemple désastreux de la Russie sur le plan économique et politique (affaiblissement et criminalisation de l'État). Plus nationaliste que communiste, le PCC s'est plutôt inspiré de l'expérience des politiques industrielles commerciales du Japon et de la Corée du Sud qui s'ouvrirent à l'occident pour acquérir de la technologie, mais appliquèrent des politiques industrielles et protectionnistes très actives pour construire des champions nationaux capables de rivaliser avec les multinationales occidentales (Flat, 2014 ; Defraigne, 2021). La Chine a réalisé une ouverture très partielle de son économie, restreignant l'accès à certains secteurs et continuant à imposer un contrôle des capitaux. Les autorités chinoises ont utilisé les ressources financières croissantes de leur économie pour poursuivre des politiques industrielles verticales qui ont permis un rattrapage des firmes chinoises dans certains secteurs stratégiques comme l'énergie, les transports, l'ICT ou la finance (Dufour, 2019 ; Kroeber, 2020).

La montée en puissance du Japon et de la Corée ne manqua pas de générer d'importantes tensions commerciales dans les années 1970-1980, mais qui restèrent limitées, car ces économies faisaient partie du dispositif stratégique des économies capitalistes face à l'URSS jusqu'en 1991. Le rattrapage de la Chine est plus problématique pour les pays occidentaux du fait de son poids démographique et de son système politico-économique. Le PCC stalinisé depuis la fin des années 1920 est essentiellement nationaliste et son objectif principal était de construire, peu importe le coût humain, un appareil d'État et une économie moderne capable d'assurer la souveraineté nationale de la Chine face aux puissances étrangères impérialistes. Mais l'industrialisation chinoise des années 1980-1990 a rendu la Chine de plus en plus dépendante des marchés extérieurs et des matières premières. À la différence de l'URSS et de ses états satellites qui restaient très tournés sur eux-mêmes et qui avaient un impact limité sur l'économie capitaliste mondiale, les besoins de la Chine en matières premières et en marchés extérieurs l'ont transformée en première puissance commerciale mondiale. Ses excédents commerciaux en font également une des principales puissances financières. Le développement phénoménal de la Chine depuis les années 1990 et son expansion internationale modifient les rapports de force existant

et affaiblissent les positions des grandes puissances traditionnelles que sont les États-Unis, les grandes économies de l'UE, la Grande-Bretagne et le Japon sur le plan économique d'une manière plus profonde que ne l'avait fait l'URSS. Certains analystes considèrent que la concurrence commerciale entre ces grandes puissances économiques comporte davantage de risques d'un conflit mondial majeur qu'à l'époque de la guerre froide entre les États-Unis et l'URSS plus idéologique qu'économique (Allison, 2018 ; Pillsbury, 2017 ; Prestowitz, 2021 ; Defraigne, 2013).

Les tensions avec la Chine ne vont donc pas disparaître. Cependant, le degré d'interdépendance entre les économies de l'UE et la Chine n'a cessé de croître entre 1975 et 2020. La Chine est la destination de plus de 10 % des exportations de l'UE avec un commerce de 250 milliards de dollars, soit 1,6 % du PIB (WITS, 2019). À titre d'exemple, depuis les années 2010, VW produit plus de voitures en Chine qu'en Allemagne. La crise du Covid-19 a révélé l'importance de l'économie chinoise dans les chaînes de valeurs globales dans des secteurs clés comme l'ICT, le matériel médical et le secteur pharmaceutique (Defraigne, 2020).

Mais avant même la crise de la pandémie, l'UE européenne a commencé à craindre l'expansion internationale de la Chine. À partir des années 1980, les dirigeants politiques et économiques allemands étaient très favorables au renforcement des relations commerciales sino-européennes, vu l'importance des exportations allemandes et des IDE allemands vers la Chine. À partir du milieu des années 2010, une partie croissante de ces milieux dirigeants est devenue plus craintive, voire hostile à la Chine. La BRI, la présence économique chinoise plus importante en Europe méridionale et orientale, les achats de technologie dont la firme robotique Kuka par le groupe chinois Midea ont inquiété de nombreux politiciens et hommes d'affaires européens, notamment allemands. Ces derniers ont pris conscience de la rapidité du rattrapage technologique chinois et du fait que le gouvernement chinois développait une politique industrielle visant à faire de la Chine une exportatrice de produits manufacturés plus avancés dans les mêmes secteurs que l'Allemagne (machines-outils, infrastructure électrique, véhicules). La politique industrielle *Made in China 2025*, adoptée en 2015, est très similaire à son homologue allemande *Industrie 4.0* (Dufour, 2019 ; Economy, 2018 ; Defraigne, 2021).

Les administrations Trump et Biden ont perçu la montée de la Chine comme remettant en cause le statu quo d'une gouvernance mondiale où les États-Unis gardent encore une position prééminente du fait de leur puissance économique et militaire. Un des objectifs communs de ces deux présidents américains est de forcer la Chine à réduire le niveau d'intervention de l'État chinois dans la sphère économique (subventions, aides financières bilatérales, protection) et de réduire le degré d'interdépendance industriel et technologique. La question du « decoupling », c'est-à-dire de réduire la proportion des réseaux de production internationaux des firmes américaines qui opéreraient en Chine, est devenue une des priorités de Washington[39]. Des budgets ont été provisionnés par l'administration Trump pour subventionner les firmes américaines qui délocaliseraient hors de Chine (Defraigne, 2022) et l'administration Biden poursuit dans cette voie. Washington exerce des pressions diplomatiques sur l'UE pour l'encourager à suivre cette voie visant à réduire le degré d'interdépendance technologique avec la Chine. Si l'UE et ses pays membres décidaient d'aller dans ce sens, cela devrait renforcer une interdépendance technologique transatlantique qui reste au début des années 2020 très asymétrique et profitables aux firmes américaines. Comme le chapitre 9 l'a exposé, relayant notamment des prises de position de groupes d'industriels allemands et français, la Commission Von der Leyen a mis en avant le concept d'autonomie stratégique sur le plan des nouvelles technologies et la nécessité de ne pas dépendre trop des technologies américaines ou asiatiques.

Cependant, ces phénomènes sont encore trop récents que pour mesurer l'impact de ces politiques de *decoupling*. Jusqu'en 2021, peu d'entreprises américaines avaient suivi l'administration américaine et accepté de réduire leur présence en Chine. La coopération scientifique entre les États-Unis, l'Europe et la Chine a continué de progresser au cours des années 2010. Cependant, plusieurs analystes pensent qu'il est possible que le *decoupling* se renforce si les tensions sino-occidentales se poursuivent.

39 Voir le chapitre 9.

Le gouvernement chinois conscient du changement de perception de l'UE a craint une fermeture de l'UE à l'encontre des firmes chinoises et une relance d'un accord commercial transatlantique. Il a donc négocié un accord bilatéral d'investissement avec l'UE (Hu, 2021). Après 7 ans de négociation, l'accord global UE-Chine sur les investissements (AGI) a été conclu fin 2020. Il renforce la sécurité des IDE chinois dans l'UE et réciproquement. L'accord comprend un mécanisme de règlements des litiges (EU Commission, 2020). Il prévoit que le gouvernement chinois n'exige plus auprès des investisseurs européens des transferts de technologie vers des firmes chinoises ou des joint-ventures. Dans certains secteurs, les seuils maximum de participations étrangères ont été relevés ou supprimés (EU Commission, 2020).

Les IDE européens disposeront d'un meilleur accès aux secteurs des services financiers, des services de santé privés, des services en nuage (cloud) ou encore des véhicules nouvelles énergies et des services liés au transport aérien (Brunsden et al., 2020 ; Hu, 2021).

L'administration Biden s'est montrée critique face à cet accord, mais l'UE considère que l'AGI contient des mesures similaires à celles obtenues par l'administration Trump pour les firmes américaines lors des négociations sino-américaines (Brunsden et al., 2020). Les analystes des relations sino-européennes sont partagés sur les effets que peut engendrer un tel accord (Hu, 2021 ; Garcia-Herrero, 2021). En mai 2021, le parlement a gelé l'accord pour répondre aux sanctions que le gouvernement chinois a imposées à des parlementaires, des académiques et à des analystes de think-tanks critiques par rapport aux violations des droits de l'homme sur la minorité ouïghoure par le gouvernement chinois.

Malgré ces tensions, la Chine reste le deuxième partenaire commercial de l'UE derrière les États-Unis. L'évolution des relations commerciales sino-européennes reste incertaine dans un contexte géopolitique tendu.

12.3.4 *Le Japon, la Corée et l'Asie orientale*

A. Le Japon

Aujourd'hui, à l'instar des États-Unis et de l'UE, le Japon est une des économies les plus avancées sur le plan technologique de la planète. Sa politique commerciale partage donc de nombreuses orientations avec celles de l'UE, notamment sur les TRIMs, les TRIPs et les *Singapore Issues*[40] face à certaines grandes économies émergentes. Ne disposant pas du levier diplomatico-militaire des États-Unis, le Japon comme l'UE voudraient renforcer le système commercial multilatéral. Cet attachement au multilatéralisme est d'autant plus important que l'économie japonaise reste plus dépendante de ses exportations que l'UE ou les États-Unis et craint des mesures protectionnistes unilatérales de la part de ses grands partenaires commerciaux (Chine, États-Unis, UE).

Historiquement, les rapports entre l'UE et le Japon se sont fort tendus au cours des années 1970-1980 du fait de l'exceptionnelle période de croissance japonaise et du fort surplus commercial du Japon vis-à-vis de la CEE, notamment dans l'automobile et l'électronique (Watanabe, 2012 : 54). L'internationalisation des grandes firmes japonaises engendrait alors des craintes similaires à celles que suscite l'expansion internationale des firmes chinoises depuis les années 2000. À la différence de la Chine des années 2000, le Japon des années 1980 était cependant une économie relativement fermée aux IDE et aux importations, notamment grâce à des barrières techniques au commerce et à des réseaux de distribution qui favorisaient les producteurs japonais. Une autre différence par rapport à la Chine résidait dans le fait que la presque entièreté des exportations japonaises était le fait de firmes nationales et non de firmes multinationales utilisant le Japon comme plateforme d'exportation. À l'instar de la Chine des années 2000-2010, on considérait que le gouvernement japonais (notamment le MITI, ministère du Commerce et de l'Industrie) poursuivait une politique industrielle très agressive qui favorisait l'internationalisation des grandes firmes japonaises (Defraigne, 2008).

40 Voir infra 12.4.1.

Comme les États-Unis, l'Europe a réagi à la meilleure compétitivité des produits japonais par des mesures protectionnistes pour donner un temps de réaction aux grandes firmes européennes. Ce fut notamment le cas dans l'automobile où elle imposa des contingentements des importations automobiles japonaises. Comme les quotas de produits manufacturés ne sont autorisés par le GATT que dans certains cas particuliers, la CEE a eu recours comme les États-Unis à l'artifice des Voluntary Export Restraints (VERs). Sous la pression de la CEE (ou des États-Unis), le Japon accepta officiellement de restreindre « volontairement » ses exportations dans l'automobile (1981), l'acier (1983) et les machines-outils (1986) (Bouissou, 2007 : 110). Le gouvernement japonais a accepté les VERs car il craignait des mesures protectionnistes plus radicales et a directement commencé à négocier leur durée et les quotas. En 1991, après un accord avec le gouvernement japonais, la CEE imposait un nombre annuel maximum de véhicules importés du Japon de moins de 10 % du marché de la CEE jusqu'en 1999 (Marchipont, 1997 : 194).

La réaction des producteurs japonais face à ses contingentements a été de monter en gamme pour réaliser une plus grande valeur ajoutée par véhicule exporté. Certaines firmes ont réagi en établissant des filiales dans certains États membres de la CEE (Bouissou, 2007 : 110). Ainsi, en 1984, Nissan a construit une usine d'assemblage à Sunderland au Royaume-Uni, dont la plupart des composants provenaient du Japon. Le Royaume-Uni, qui avait abandonné son champion national automobile British Leyland sous le gouvernement Thatcher au début des années 1980, ne craignait pas la concurrence nipponne dans le secteur automobile. Cela ne manqua pas de générer des réactions hostiles de la France et de l'Italie qui disposaient encore de champions nationaux dans l'automobile (Dinan, 2005 : 545). Pour contrer l'installation de ces usines d'assemblage de composants produits au Japon, ces derniers États membres firent pression pour imposer des mesures de contenu local au niveau communautaire (Kolko, 1987 : 216). Ainsi pour qu'une voiture produite au sein de la CEE soit considérée comme européenne, il fallait que la grande majorité de ses composants soient elles-mêmes produits au sein de la CEE. Ces mesures protectionnistes ont permis de donner un temps de réaction aux firmes européennes pour passer à un système de production postfordiste et pour accroître leur taille par des fusions et acquisitions. Au début des années 2000, VW était capable de concurrencer Toyota et Renault prenait 35 % de participation de Nissan qui était en proie à des difficultés financières.

La longue période de stagnation économique japonaise consécutive à l'éclatement de la bulle immobilière et financière en 1990 réduisit fortement les tensions commerciales européennes-nipponnes. À partir du milieu des années 1980 jusqu'aux années 2000, les firmes japonaises délocalisaient une partie de leur production intensive en travail vers l'ANASE et la Chine qui furent utilisées comme plateformes d'exportation vers la CEE, ce qui réduisit la croissance du surplus commercial du Japon vers l'UE (et accrut celui des autres économies de l'Asie orientale). La stagnation économique japonaise rassura les gouvernements européens sur les capacités des firmes européennes de résister à long terme à la concurrence japonaise. Le Japon s'ouvrit plus aux IDE européens comme le montra symboliquement la forte prise de participation de Renault dans Nissan.

Au cours des années 2000, les échanges commerciaux entre le Japon et l'UE se sont stabilisés à un niveau important. En 2010, les multinationales originaires de l'UE constituent la première source d'IDE au Japon avec 60 milliards d'Euros. Le Japon a investi 140 milliards au sein de l'UE et y est le troisième pays investisseur (Watanabe, 2012). La part du Japon dans les importations de l'UE est restée stable au cours des années 2000 alors que celle de l'UE a baissé du fait de la montée en puissance des partenaires commerciaux asiatiques et notamment chinois.

Cependant, au cours des années 2000, des divergences se maintiennent sur le plan de mesures protectionnistes utilisées de part et d'autre. Le Japon reproche à l'UE des tarifs douaniers trop élevés et des barrières techniques. L'UE de son côté continue aussi de pointer des barrières techniques. Elle a longtemps mis en cause les circuits de distribution japonais qui favoriseraient systématiquement les produits japonais du fait des liens en matière d'interpénétration de capitaux entre les firmes de la distribution et les producteurs de biens de consommation induits par la structure industrielle des grands conglomérats japonais *keiretsu* (Ito, 1996 : 386),

bien qu'il faille noter une plus grande ouverture depuis les années 1990 (Bouissou, 2007 : 127). Il faut reconnaître cependant la difficulté de pénétrer cette économie insulaire peu ouverte à la pénétration culturelle occidentale. Pénétrer le marché japonais nécessite de comprendre et de s'adapter à ses spécificités culturelles, ce qui constitue un réel investissement que de nombreuses firmes européennes ne sont pas prêtes à faire et pour lequel la main-d'œuvre européenne est rare vu le faible degré général de connaissance du Japon et l'absence de formation de haut niveau sur l'économie et la culture japonaise en Europe.

L'absence de progrès dans le round de Doha au niveau de l'OMC a poussé l'UE et le Japon à entamer en 2013 des négociations sur un accord de partenariat économique.

En plus du blocage multilatéral, plusieurs facteurs ont rapproché l'UE et le Japon. Le gouvernement japonais d'Abe a pu craindre une marginalisation commerciale du Japon sur les marchés européens par rapport à la Chine et à la Corée du Sud. En effet entre 1990 et 2017, la part des importations de l'UE provenant du Japon baisse de deux tiers (European Parliament, 2018). La Corée du Sud a été capable de négocier un accord de libre-échange avec l'UE à partir de 2007 et de le conclure en 2011 (Ponjaert, 2015 : 91). De nombreux producteurs japonais, notamment dans l'automobile et dans les écrans plats, craignent de voir leurs concurrents coréens bénéficier d'un meilleur accès au marché de l'UE (Watanabe, 2012 : 56). Le tournant protectionniste de l'administration Trump qui s'est traduit notamment par le retrait des États-Unis du TPP et les menaces protectionnistes face à certaines importations japonaises ont poussé le gouvernement Abe à accélérer les pourparlers en vue d'un accord de libre-échange avec l'UE. La Commission européenne considérait également qu'en termes de commerce et d'investissement, l'UE perdait de l'importance au sein de l'économie nipponne. Après l'échec du TTIP, un accord avec le Japon était perçu par Bruxelles comme une alternative au protectionnisme de Trump.

Au moment de l'accord en 2018, l'UE et le Japon ensemble comptent pour plus d'un quart du PIB mondial et plus d'un tiers du commerce mondial. Ce sont deux économies relativement ouvertes au commerce et aux investissements. Les flux de commerce et d'investissement bilatéraux sont très importants. Le commerce de biens dépasse les 120 milliards de dollars en 2017 avec un léger surplus pour le Japon. Le commerce bilatéral de services atteint les 50 milliards de dollars en 2017, les deux tiers provenant de l'UE (European Parliament, 2018). Quant aux stocks d'IDE, celui du Japon dans l'UE atteint 205 milliards de dollars en 2016 contre près de 57 milliards pour celui de l'UE au Japon (Eurostat, 2021). Considérant que la plupart de ces IDE sont *market-seeking* et que le marché de l'UE est trois fois plus grand que celui du Japon, cette différence reflète les poids respectifs des marchés des deux partenaires. Il s'agit donc d'un accord entre deux économies avancées et relativement ouvertes sur le plan des IDE, des services et des biens, sauf pour certains produits agricoles.

Cet accord n'a donc pas généré un changement radical des relations économiques entre le Japon et l'UE et les gains espérés en termes de PIB restent modestes, situés entre 0,1 et 0,14 % du PIB de l'UE et 0,2-0,3% du PIB du Japon (Lee-Makiyama & Poidevin, 2018 ; Gabriel et al, 2018 ; European Parliament, 2018).

L'accord de partenariat économique UE-Japon est un accord de nouvelle génération qui comprend de nombreuses *Singapore Issues,* notamment l'ouverture des marchés publics, la facilitation de commerce (procédures douanières simplifiées), une meilleure protection de la propriété intellectuelle. L'accord reconnaît des indications géographiques protégées pour certains produits (Watanabe, 2018). Il ouvre davantage le commerce bilatéral des services en réduisant les listes négatives et en facilitant les accès aux visas pour les prestataires de services (Deloitte, 2018).

Les barrières tarifaires du Japon sont plus basses que pour l'UE, mais plusieurs analyses considèrent que les barrières non tarifaires y sont plus importantes. La suppression des tarifs a donc relativement plus bénéficié aux firmes japonaises exportatrices de biens, notamment dans le secteur automobile (véhicules, mais aussi composants importés par les filiales européennes des producteurs japonais grâce à l'assouplissement des règles d'origine dans l'automobile) (Watanabe, 2018 & Deloitte, 2018). Les producteurs de l'agroalimentaire de sake et de vins japonais, de bœuf et de sauce soya ont un meilleur accès aux marchés européens.

Les firmes européennes de l'agroalimentaire (notamment françaises, irlandaises et italiennes ont gagné de nombreux avantages. Elles ont obtenu une reconnaissance de nombreuses indications géographiques protégées dans le secteur alimentaire, mais aussi une baisse importante de lignes tarifaires japonaises : le vin passant de 19 à 0 %, le bœuf de 40 à 9 %, le chocolat de 30 à 0 % et le riz de 7,7 à 0 %. Les exportateurs de machines-outils (notamment allemandes) ont vu le tarif japonais baisser de 14 à 0 %. Elles bénéficient également avec les producteurs de véhicules automobiles et ferroviaires d'un meilleur accès aux marchés publics japonais (Watanabe, 2018). Ces concessions en matière de marchés publics posent des problèmes de supervision de l'application des mesures comprises dans l'accord et de nombreuses barrières techniques *de facto* pourraient subsister des deux côtés (European Parliament, 2018).

L'accord de partenariat économique UE-Japon aura donc des effets modestes, mais significatifs pour les deux économies. Il a toutefois un autre objectif de diplomatie commerciale globale. Il s'agit de montrer à l'administration Trump que sa politique commerciale unilatéraliste et protectionniste peut renforcer son isolement et faire décroître l'importance des produits et services américains dans deux grandes économies mondiales. Les déclarations de la commissaire au commerce Maelström illustrent cet objectif : *« Avec le Japon, nous envoyons au monde un signal fort, à savoir que deux de ses plus grosses économies continuent de croire au libre-échange et s'opposent à la fois à l'unilatéralisme et au protectionnisme. »* (Commission européenne, 2021a).

Il est intéressant de noter la forte différence entre le CETA et l'accord avec le Japon en ce qui concerne le climat dans lequel se sont déroulées les négociations et la ratification. L'accord avec le Japon n'a pas fait l'objet d'un débat au sein de l'opinion publique européenne et sa ratification fut rapide et sans polémique importante. Plusieurs éléments peuvent expliquer cette relative indifférence. Premièrement, à la différence du CETA, le gouvernement japonais n'a jamais voulu envisager l'inclusion d'un mécanisme ISDS dans l'accord. Deuxièmement, le CETA était vu comme un accord proche du TTIP et était parfois perçu par des opposants à un accord transatlantique comme un cheval de Troie qui faciliterait le TTIP. Finalement, le secteur agricole japonais a pu être considéré comme moins dangereux que son homologue nord-américain pour les producteurs européens.

B. La Corée du Sud

Depuis les années 1990 consécutives à une croissance exceptionnelle de trois décennies, la Corée du Sud est devenue un partenaire commercial et une destination d'investissements importante de l'UE. La Corée du Sud n'a pas encore atteint le niveau technologique du Japon, mais a déjà dépassé celui de nombreux États membres de l'UE. Elle n'a pas encore le niveau de vie des pays les plus avancés du Nord-Ouest de l'Europe et connaît un ralentissement de sa croissance depuis la fin des années 1990. Comme le Japon et la Chine, sa croissance est fortement dépendante des exportations, notamment vers l'UE et la Corée a également subi des mesures protectionnistes de l'UE. Elle a également procédé à d'importants IDE dans l'automobile et l'électronique dans plusieurs États membres, notamment en Europe orientale. La Corée, qui était relativement fermée aux IDE depuis les années 1970, s'est considérablement ouverte aux investisseurs étrangers suite à la crise financière de 1997 et aux politiques d'ouverture aux IDE imposées par le FMI comme condition à son aide financière. Cela a permis à de nombreuses firmes européennes de prendre le contrôle de très grandes sociétés coréennes, notamment dans le secteur automobile et les services financiers. Après deux ans de négociations, la Corée du Sud et l'UE ont conclu une zone de libre-échange en 2011. Cet accord ne s'est pas fait sans résistance de certains secteurs européens, notamment des producteurs automobiles italiens qui craignaient particulièrement la concurrence de firmes comme Hyundai et Daewoo. Du point de vue de la Corée du Sud, cet accord de libre-échange relève d'une stratégie visant à conclure un maximum d'accords bilatéraux afin de tenter de devenir un hub de services pour la région de l'Asie du Nord-Est et un point d'entrée des marchés chinois et japonais.

Suite à l'accord, le commerce bilatéral entre les deux pays a augmenté de 45 %, les exportations de l'UE vers la Corée augmentant un peu plus vite que celle de Corée du Sud (European Commission, 2021).

C. L'ANASE (ASEAN)

Le commerce entre l'Europe et les économies de l'ANASE a été relativement marginal depuis la décolonisation (l'Indonésie était colonie néerlandaise jusqu'en 1949, la Malaisie et Singapour britanniques, le Vietnam, le Laos et le Cambodge français jusqu'en 1954). Quelques multinationales comme Unilever (huile de coco, détergents, savons et margarine), Royal-Dutch Shell (pétrole, gaz, raffinage), Philips (produits électriques), Mercedes-Benz (automobile) restent présentes dans la région au cours des années 1960 (Yoshihara, 1988). Cependant, les incertitudes géopolitiques de la région (guerre du Vietnam jusqu'en 1975, mouvements nationalistes en Indonésie dans les années 1960) et le faible niveau de revenu de la population expliquent la faiblesse des IDE dans la région jusqu'aux années 1990. Le changement se produit au cours des années 1980-1990 lorsque plusieurs économies de l'ANASE sont intégrées dans la régionalisation du processus de production de firmes japonaises en Asie orientale, ce qui accélère l'industrialisation de cette région. Ces économies vont alors devenir plus attractives pour les investissements européens. Au début des années 2000, l'UE construit une stratégie en direction de l'Asie orientale et, en 2006, la Commission reçoit un mandat pour négocier un accord interrégional de libre-échange UE-ANASE. Néanmoins, les négociations peinent à progresser du fait de l'hétérogénéité du développement économique des pays membres (Singapour est 26e au classement mondial selon l'indice de développement humain des Nations Unies, le Myanmar 149e) et de la faiblesse institutionnelle de l'ANASE (DG Enterprise, 2013). L'Union européenne a donc négocié des accords bilatéraux avec certains États membres de l'ANASE, notamment avec la Malaisie, Singapour et le Vietnam, en espérant que cela soit une première étape vers un accord interrégional ANASE-UE (Moottatarn, 2012). L'accord avec Singapour est effectif en 2019 et celui avec le Vietnam en 2020. Il s'agit d'accords dits de « nouvelle génération »[41]. Entre 2015 et 2020, L'UE restait la plus importante source d'IDE à destination de l'ASEAN devant les États-Unis, le Japon et loin devant la Chine (ASEAN, 2020). Jusqu'à la crise de 2008, malgré un tassement depuis le début des années 2000, l'UE restait le premier investisseur de la région devant le Japon, suivi des États-Unis et de la Chine.

12.3.5 *La Russie*

Sur le plan purement économique, le commerce avec la Russie pose relativement peu de problèmes au regard de la complémentarité des deux économies. Du temps de l'URSS, le commerce extérieur avec l'Europe occidentale était très limité. L'URSS commerçait principalement avec ses pays satellites dans le cadre du COMECON qui organisait les échanges au sein de ce groupe d'économies étatisées et dont le commerce était un monopole d'État. Les IDE n'étaient pas autorisés au sein du COMECON. Avec l'effondrement de l'URSS en 1991, la Russie s'ouvre au commerce international et aux IDE, ce qui laisse espérer aux multinationales européennes, américaines et japonaises l'accès à un vaste marché potentiel et à une réserve de main-d'œuvre qualifiée et bon marché (Bafoil, 1999). C'est sans compter la politique de libéralisation du « big bang » poursuivie par le gouvernement Eltsine visant à réaliser une transition brutale vers le capitalisme qui engendre une contraction de l'économie sans précédent, le PIB chutant de moitié en sept ans (Benaroya, 2006 : 44 & Berend, 2009). L'effondrement de l'économie russe entraîne un effondrement de l'État, une fuite de la main-d'œuvre la plus qualifiée, un renforcement de la corruption, une fuite de capitaux et une instabilité macroéconomique qui font reculer de nombreux investisseurs européens.

Certaines firmes européennes réalisent des IDE, notamment dans l'automobile avec des partenaires russes (comme Renault, PSA ou VW), la distribution (Auchan ou Ikea), les services financiers, ou sous-traitent certaines activités auprès de sociétés russes (p. ex. Ikea) (Marchand, 2012). Avec plus de 80 % du stock d'IDE en 2010, les pays de l'UE sont les principaux investisseurs en Russie, loin devant les États-Unis (entre 5 et 6 % du stock d'IDE en 2010) et le Japon (1,2 % du stock d'IDE en 2010) (Marchand, 2012 : 28). Toutefois, les IDE

41 Voir section 12.5 infra.

à destination de la Russie restent encore limités si on les compare à des économies émergentes comme la Chine ou le Brésil (Unctad, 2012 & Radvanyi, 2007 : 247). La raison principale est l'absence de règles fiables en matière de protection des droits de propriété des investisseurs étrangers, le niveau de corruption et l'importance des organisations criminelles qui accroissent fortement les coûts de transaction en Russie. Les exemples des grandes multinationales pétrolières expropriées au moment de la reprise de contrôle de l'État sur les firmes Youkos et Gazprom ont clairement démontré que même des investisseurs étrangers puissants étaient soumis à l'arbitraire du contrôle de l'État (Kastoueva-Jean, 2011 : 144 & Dufy, 2010 : 248). L'importance du Luxembourg, de Chypre et du Royaume-Uni dans les services financiers s'explique aussi par le rôle de ces centres offshore dans l'évasion fiscale et le blanchiment d'argent russe (Radvanyi, 2007 : 247 & Shaxson, 2012). Cependant, certains analystes sont sceptiques quant à l'application des TRIMs et des TRIPs par le gouvernement russe et à la poursuite de la libéralisation depuis la crise de 2008, vu le retour en force de l'État à travers des politiques industrielles plus actives (Jego, 2008).

Sur le plan des échanges commerciaux, la Russie exporte principalement des produits énergétiques et des produits miniers vers l'UE et importe des produits manufacturés et services de l'UE. Depuis 1993, elle a poursuivi une certaine libéralisation de son commerce en baissant ses tarifs douaniers de manière substantielle dans la perspective de l'accession à l'OMC (Benaroya, 2006). L'UE constitue le premier partenaire commercial de la Russie et cette dernière représente le 3e partenaire commercial de l'UE en 2010 (Duffy, 2008 : 251 et DG Trade, 2011).

Depuis 2010, la Russie a négocié la création d'une Union Économique Eurasiatique (UEE) avec la Biélorussie et le Kazakhstan pour en faire une Union douanière et lancer un processus d'intégration analogue au marché unique de l'UE (Teurtrie, 2012). Le gouvernement russe a proposé à la plupart des républiques de l'ex-URSS d'adhérer à ce projet d'intégration régionale qui correspond de facto au réseau d'infrastructures énergétique et de transport mis en place à l'époque soviétique. Cet ensemble vise notamment à procurer aux firmes russes du secteur manufacturier de meilleurs débouchés aux exportations. Toutefois, les Républiques de l'ex-URSS, y compris la Russie, ont subi un recul très net de leur secteur industriel et sont maintenant beaucoup plus dépendantes de produits et de technologie de l'UE.

Sur le plan commercial et technologique, au cours des quinze dernières années, les pays issus de l'URSS se sont davantage tournés vers l'UE ou la Chine que vers la Russie. Même lorsque la Russie a imposé des sanctions à la Moldavie (quota sur les importations de vins et de produits carnés moldaves) pour avoir ratifié l'accord d'association avec l'UE, cela n'a pas empêché le renforcement des liens économiques entre la Moldavie et l'UE. La Russie, qui reste une économie de taille moyenne (1268 milliards de dollars en 2016 contre 17 110 pour l'UE et 11 392 pour la Chine) et de niveau technologique intermédiaire (1,5 % du PIB consacré en R&D contre 2 % pour la Chine et 2,85 % pour l'Allemagne), ne semble pas capable de contrer l'attraction économique de l'UE. L'UEE semble avoir du mal à décoller, le commerce de ses cinq membres avec le reste du monde (surtout la Chine pour le Kazakhstan et le Kirghizstan et l'UE pour la Biélorussie et l'Arménie) est bien plus important que celui avec la Russie et l'UEE. La Russie voit donc grandir l'influence occidentale sur le plan diplomatique et stratégique (OTAN, politique de voisinage et partenariat oriental de l'UE) et sur le plan commercial (accords d'association avec plusieurs ex-républiques de l'URSS).

C'est dans ce contexte qu'éclate un affrontement diplomatique ouvert entre la Russie et l'UE autour de l'Ukraine à partir de 2013. L'instabilité politique de l'Ukraine s'explique en grande partie par l'aggravation des conditions sociales engendrées par une crise économique catastrophique depuis 2009 et par cette concurrence entre la Russie et la CEE pour accroître leurs liens économiques avec l'Ukraine. En 2013, le président ukrainien Ianoukovytch a un besoin urgent de 15 milliards pour le service de la dette ukrainienne. S'il veut obtenir ce prêt auprès des Occidentaux et finaliser l'accord d'association avec l'UE (en anglais : *Deep and Comprehensive Free Trade Agreement DCFTA*), le gouvernement ukrainien doit se plier aux exigences du FMI et de la Commission européenne qui imposent au gouvernement ukrainien des conditionnalités strictes en

matière de réformes économiques (pour ouvrir davantage l'économie ukrainienne aux firmes européennes) et politiques (notamment en matière de lutte contre la corruption) (Menon, 2015). Ianoukovytch et les clans économiques qui le soutiennent préfèrent le *statu quo* pour garder leur position de rentiers dans un État particulièrement corrompu (Menon, 2015 ; Wilson, 2009). Ils s'adressent alors à Moscou. Le gouvernement russe est désireux d'éviter un accord d'association par crainte de voir l'Ukraine passer sous l'influence de l'UE. On peut craindre du côté russe, un effet de détournement de commerce ukrainien de la Russie vers l'UE, car l'Ukraine devra incorporer la plus grande partie des règles de l'acquis communautaire en matière de commerce, de marché unique et de normes techniques pour pouvoir ratifier le DFCTA Ukraine-UE (Delcourt, 2015). Depuis 2008 et l'affrontement russo-géorgien, l'Ukraine est officiellement considérée comme un « intérêt privilégié » pour la Russie et une nécessité pour donner une taille suffisante à la viabilité de l'Union Économique Eurasiatique (UEE), un des projets phares de Poutine (Menon, 2015 ; Delcourt, 2015). Fin 2013, le gouvernement russe propose un accord prévoyant un prêt de 15 milliards en 2014 et un rabais de près de 30 % sur les prix de l'énergie russe importée par l'Ukraine (soit 3,5 à 7 milliards pour 2014) et parallèlement Ianoukovytch annonce la suspension des négociations sur le DCFTA avec l'UE (Menon, 2015). La population ukrainienne est divisée sur le choix vers la DCFTA ou vers la Russie et l'UEE, mais la majorité est en faveur d'un rapprochement avec l'UE.

Le soulèvement contre le gouvernement d'une partie de la population ukrainienne est rapidement soutenu par la Britannique Catherine Ashton, Haute Représentante de l'Union européenne. Cette situation donne lieu à l'intervention militaire du gouvernement russe qui craint de voir un nouveau pouvoir pro-occidental en Ukraine se rapprocher de l'UE et des Occidentaux, d'autant que les mouvements nationalistes ukrainiens d'extrême droite participent à ce soulèvement et incorporent les nouvelles forces armées ukrainiennes. A posteriori, l'UE a perdu un crédit important au niveau international, car tout en encourageant un mouvement insurrectionnel contre un gouvernement qu'elle avait reconnu auparavant, elle n'était pas prête à apporter un soutien militaire aux Ukrainiens pro-occidentaux alors qu'il était assez prévisible que le gouvernement de Poutine ne resterait pas passif et disposait d'un large soutien en Russie en faveur d'une intervention militaire dans le Donbass et la Crimée (une de ses principales bases navales). Poutine verra sa cote de popularité passer les 84 % en plein cœur du conflit lors de l'été 2014 (Menon, 2015). La population ukrainienne a payé le prix fort de ces luttes d'influence dans une guerre qui a fait des milliers de morts. Malgré l'arrivée d'un gouvernement pro-européen, le DCFTA n'a été entièrement effectif qu'à partir de 2017, car il avait été rejeté par un référendum aux Pays-Bas en 2016. Le PIB ukrainien s'est effondré de 50 % entre 2014 et 2016, il a remonté ensuite, mais reste 20 % plus bas en 2019 qu'avant le début de la guerre. Le commerce entre l'UE et l'Ukraine a chuté de manière absolue jusqu'en 2016 pour remonter ensuite et atteindre son niveau d'avant la guerre en 2018 (DG Commerce, 2021). La part relative de l'UE dans le commerce ukrainien a augmenté au détriment de la Russie qui devient trois fois moins importante que l'UE comme partenaire commercial depuis 2016 et se fait rattraper par la Chine (Dabrowski, Domínguez-Jiménez & Zachmann, 2020).

L'UE a imposé des sanctions à la Russie pour son intervention dans le conflit ukrainien et la Russie a répondu par une série de contre-sanctions (voir encadré 12.3). Ces sanctions ont essentiellement touché le secteur financier russe et certains secteurs agricoles européens qui exportaient vers la Russie. Dans l'ensemble, la part de l'UE dans le commerce russe est restée stable, témoignant de l'absence d'un important effet de détournement de commerce (Gros, 2015). La baisse absolue du niveau de commerce entre l'UE et la Russie s'expliquerait principalement par la forte récession de l'économie russe suite à la baisse des cours de l'énergie qui s'est produite en 2014 et à la dépréciation du rouble qui a suivi. Les sanctions sur le système financier, la dépréciation du rouble et la récession ont entraîné une fuite de capitaux, engendré un credit crunch et une hausse massive des taux d'intérêts russes. Cela n'a cependant pas fondamentalement modifié la complémentarité et l'interdépendance entre l'UE et la Russie, ce qui explique la résilience du commerce entre les deux entités. Les machines-outils allemandes ou françaises continuent à s'échanger contre les produits énergétiques russes.

En plus des sanctions directes, on a pu voir en 2014-2015 des attaques plus virulentes de la DG concurrence de la Commission à l'encontre de Gazprom pour vente liée (livraisons de gaz liées à la construction de

pipeline), pour restriction du commerce entre États membres et pour discrimination de prix entre États membres (Brunsden, 2016).

Les sanctions peuvent cependant avoir eu des effets à moyen terme. Certains secteurs de l'agro-alimentaire russe, telle la filiale porcine, se sont renforcés grâce à la protection accordée par les sanctions et le gouvernement Poutine a annoncé sa volonté de créer un système de clearing pour les banques russes de façon à les rendre moins dépendantes des banques occidentales. Par ailleurs, le gouvernement russe a essayé de mettre à profit la dépréciation du rouble pour renforcer sa politique industrielle et tenter de diversifier les exportations russes, ce qui aurait pu à terme engendrer une nouvelle concurrence industrielle russe sur les marchés internationaux (Teutrie, 2016). Cependant, en 2020, la Russie restait essentiellement un fournisseur de matière énergétique dépendant de technologies étrangères et aux capacités d'innovation limitées hormis certains secteurs dont la défense (Defraigne, 2021).

ENCADRÉ 12.3

Mesures ciblant la coopération sectorielle et les échanges avec la Russie (sanctions « économiques ») de 2014 à 2017

(Source : *Union européenne Newsroom 2017*)

- *Les ressortissants et entreprises européennes n'ont plus le droit d'acheter ou vendre de nouvelles obligations, actions ou instruments financiers similaires, d'une durée de plus de 30 jours, émis par :*
  - *cinq grandes banques d'État russes ;*
  - *cinq grandes compagnies énergétiques russes ;*
  - *trois grandes entreprises de la défense russes ;*
  - *les filiales d'entités précitées basées en dehors de l'UE, et celles agissant en leur nom ou sous leur direction.*
- *Les services relatifs à l'émission de ces instruments financiers sont également interdits.*
- *Les ressortissants et entreprises de l'UE ne peuvent consentir de prêts de plus de 30 jours aux entités précitées.*
- *Un embargo est en place sur les importations et exportations d'armes et de matériel connexe de et vers la Russie. Il couvre les éléments repris dans la liste commune des équipements militaires de l'UE, à quelques exceptions près.*
- *Les exportations de biens à double usage et de technologies à des fins militaires en Russie ou à usage final militaire par les Russes sont interdites. L'ensemble des éléments de la liste des biens à double usage de l'UE sont concernés par cette interdiction. Les exportations de biens à double usage vers neuf utilisateurs finaux mixtes sont aussi interdites.*
- *Les exportations vers la Russie de certains équipements et technologies liés au secteur énergétique seront soumises à une autorisation préalable par les autorités compétentes des États membres. Les licences d'exportation ne seront pas octroyées si les produits exportés sont destinés à l'exploration et la production pétrolières en eau profonde (plus de 150 mètres de profondeur) ou au large du cercle arctique, ou encore à des projets de potentielle production pétrolière à partir de ressources tirées de formation schisteuse par fracturation hydraulique.*
- *Les services suivants, nécessaires dans le cadre des projets précités, ne sont pas non plus autorisés : forage, essais de puits, exploitation forestière, services d'achèvement, et octroi de vaisseaux spécialisés.*

Les contre-sanctions de la Russie contre l'UE

Interdiction d'importation de viande, de poissons, de légumes et de fruits provenant de l'UE.

12.3.6 *Les pays de l'Europe occidentale*

Les économies de la Norvège et de la Suisse sont caractérisées par une forte interdépendance vis-à-vis de l'UE, ce qui explique leur haut degré d'ouverture et leurs places élevées dans la liste des principaux partenaires de l'UE. Tous deux disposent d'accords commerciaux préférentiels avec l'UE[42].

12.3.7 *L'Afrique du Nord et le Moyen-Orient*

A. Un groupe de pays fort hétérogène

L'UE entretient des relations particulières avec les pays de la zone Méditerranée, la plupart sont issus d'anciennes colonies ou protectorats européens. Les politiques commerciales des économies de cette zone sont extrêmement hétérogènes du fait de leurs différents systèmes politiques et économiques. Certaines économies sont très ouvertes au commerce et aux IDE, alors que d'autres sont caractérisées par un degré important d'intervention de l'État et de protectionnisme.

On peut classer ces économies en différents groupes selon les évolutions de leurs politiques commerciale et industrielle au cours de ces dernières décennies. Sur le plan politique, le premier groupe est constitué de pays dont le gouvernement est issu de la prise de pouvoir par un appareil militaire dans une perspective explicitement anti-impérialiste de rétablissement de la souveraineté nationale à partir des années 1950. Dans ce groupe, on retrouve la Libye de Kadhafi (de 1969 aux années 2000), l'Algérie du FLN (de 1962 à nos jours), la Syrie du Baas et de Hassad et l'Égypte de Nasser (des années 1950 jusqu'à la défaite égyptienne de la guerre de Kippour en 1973). Sur le plan économique, ces économies sont caractérisées par une forte intervention de l'État, notamment en ce qui concerne le développement d'un secteur intensif en capital, le plus souvent sous propriété étatique ou semi-étatique (Bruce St John, 2011 ; Troin, 2006 ; Stora, 1995). Sur le plan diplomatique, ces pays ont longtemps partagé une politique extérieure hostile aux anciennes puissances coloniales européennes, aux États-Unis et à Israël, se réclamant des pays non alignés ou proches de l'URSS. Ce premier groupe a poursuivi jusque dans les années 1990 des politiques commerciales très protectionnistes. Hormis l'Égypte, ces pays ne sont pas membres du GATT et de l'OMC où ils n'ont qu'un statut d'observateur (OMC, 2013). Ils ont fortement limité et contrôlé les flux d'IDE en imposant des conditions d'entrée strictes, notamment pour récupérer les rentes des produits énergétiques et pour développer une bourgeoisie entrepreneuriale nationale, y compris dans certains secteurs intensifs en capital. La crise de la dette des années 1980 et l'effondrement de l'URSS ont amené ces pays à lancer des vagues de privatisation de firmes étatiques et à entamer certaines mesures visant à accroître très progressivement l'ouverture de leur économie aux IDE et au commerce à la fin des années 1990.

Le deuxième groupe est composé de pays qui ont maintenu des relations très étroites avec leurs anciennes puissances coloniales et dont la souveraineté nationale fut beaucoup plus limitée. Ces économies ont gardé des liens économiques étroits avec l'Europe du fait de la présence d'IDE européens réalisés à l'époque coloniale et de leur diplomatie souvent plus alignée sur les positions occidentales. Généralement, ces pays ont un secteur étatique plus restreint, des biens publics plus limités (éducation, santé, infrastructure) et se sont moins industrialisés jusqu'aux années 1990. Le Maroc, la Jordanie, et dans une moindre mesure la Tunisie et le Liban, font partie de ce groupe. Ce sont des économies plus ouvertes au commerce et aux IDE (même si le Liban ne possède qu'un statut d'observateur de l'OMC), le Maroc et la Jordanie ayant même chacun signé un accord de libre-échange avec les États-Unis au cours des années 2000.

La Turquie constitue un cas à part du fait de sa taille et de sa forte souveraineté nationale acquise dès sa création dans les années 1920. Clairement alignée sur le camp occidental après la Deuxième Guerre mon-

42 Les relations de ces pays avec l'UE sont analysées dans le chapitre 11 consacré aux élargissements de l'UE.

diale, elle poursuit sur le plan économique des politiques de substitution aux importations jusqu'à la crise de la dette. Elle s'ouvre ensuite plus largement aux IDE, principalement européens, mais les gouvernements successifs turcs poursuivent également une politique industrielle de champions nationaux qui permet la constitution de firmes nationales de grande taille, dont certaines réalisent des IDE dans la région de l'Asie centrale et du Moyen-Orient (Viner, 2005).

Israël est également un cas particulier. L'État sioniste colonisateur s'est développé sur une base nationaliste moderne occidentale et n'a pas dû subir les structures féodales comme les autres sociétés de la région. Elle a bénéficié d'une immigration provenant de sociétés européennes plus industrialisées que la moyenne de la région et de capitaux de la diaspora. L'économie d'Israël était caractérisée au départ par un secteur d'État dominant et un secteur agricole collectiviste (les *kibboutzim*), mais les gouvernements successifs se sont lancés à partir des années 1980 dans une politique de privatisation et d'ouverture au commerce et aux IDE, tablant notamment sur le développement de l'informatique, de l'électronique et des services de sécurité, bénéficiant d'un apport important d'immigration qualifiée provenant de l'ex-URSS (Ben Porat, 2008 ; Encel, 2008). L'économie israélienne, qui exportait principalement des produits primaires, est devenue exportatrice de produits de haute technologie et de services, principalement à destination de l'UE (DG Trade, 2013 & Encel, 2008). Israël est l'économie qui attire le plus d'IDE parmi les économies non européennes de la région méditerranée (Khader, 2009 : 61). Les territoires palestiniens, eux, ne disposent pas d'une véritable politique commerciale autonome. Ils ne contrôlent ni les frontières ni les douanes, et ils subissent régulièrement des blocus imposés par l'État israélien, ce qui empêche leur développement économique et les rend dépendants de l'aide internationale, principalement originaire de l'UE (Chagnollaud, 2011).

Le groupe des économies de la Méditerranée ouvertes aux IDE (Maroc, Tunisie, Jordanie, Liban, Turquie et Israël) tente depuis les années 1990 d'attirer des IDE *efficiency-seeking* en créant des zones franches et des plateformes d'exportations, ou en offrant de la sous-traitance à des firmes multinationales qui régionalisent ou internationalisent leur processus de production. La Tunisie et la Turquie ont développé une stratégie d'accueil des IDE et de la sous-traitance européenne dans le secteur du textile et de l'habillement, la Turquie et très récemment le Maroc dans l'automobile (notamment avec la construction d'une unité de production de Renault dans le zoning de Tanger), la Tunisie et le Maroc se sont également spécialisés dans les *call-centers* francophones. Quant à Israël qui dispose d'une base technologique plus avancée, le secteur de l'informatique et de la sécurité a développé d'importants liens de sous-traitance avec l'UE et les États-Unis.

Les économies de la Méditerranée plus libéralisées s'insèrent dans la régionalisation du processus de production des multinationales européennes à la recherche d'une main-d'œuvre plus flexible et bon marché (sauf dans le cas d'Israël, qui s'est spécialisée dans l'informatique et l'électronique de sécurité). Le droit social y est très peu développé et ces régimes (hormis Israël, mais la Turquie incluse) n'hésitent pas à réprimer violemment les mouvements ouvriers ou à laisser les dirigeants d'entreprises le faire eux-mêmes (Vaner, 2005). Au milieu des années 2000, on estime que la moitié des salariés turcs n'avaient même pas de contrat de travail stable avec couverture médicale (Vaner, 2005). Même dans le cas d'Israël, la plus grande partie de son marché du travail est très flexible et sa législation sociale est plus comparable à celle des États-Unis ou de la Grande-Bretagne qu'à celle de l'Europe continentale occidentale. Cette donnée est susceptible d'évoluer du fait de la vigueur des mouvements ouvriers dans ces pays, notamment en Tunisie et en Turquie, qui revendiquent de plus en plus ouvertement des améliorations des conditions de travail, de la protection sociale et des salaires. Le degré d'interdépendance entre ces économies et l'UE s'accroît. Cette division du travail à l'échelle Europe-Méditerranée s'est développée parallèlement à la conclusion de nombreux accords de libre-échange. L'Union européenne et la Turquie ont établi une union douanière depuis 1996. Avec Israël, l'UE a développé un accord d'association qui inclut la création d'une zone de libre-échange depuis 2000 et qui s'étend même à certains produits agricoles depuis 2010 (DG Trade, 2013). Des accords d'association ont également été signés avec les autres pays de la Méditerranée, mais ceux-ci sont moins avancés sur le plan de la libéralisation des échanges et des IDE.

B. Le processus de Barcelone

Poursuivant cette logique d'intégration régionale Europe-Méditerranée, l'UE s'est engagée dans le développement d'un partenariat Europe-Méditerranée (Euromed) qui a été formulé dans le cadre de la déclaration de Barcelone en 1995. Sur le plan commercial, ce partenariat visait à mettre en place une zone de libre-échange entre l'UE et les différentes économies de la zone méditerranée pour 2010. Cependant, plusieurs difficultés ont bloqué ce processus de libéralisation commerciale.

Un premier obstacle provient du problème palestino-israélien et de la difficulté politique pour les pays arabes voisins d'Israël d'établir un accord avec cet État qui poursuit une politique de colonisation des territoires palestiniens et fait des incursions militaires récurrentes au sein de ces territoires. Le processus de Barcelone débute en 1995 juste après la conclusion des accords d'Oslo et l'année des accords de Taba qui font entrevoir aux chancelleries européennes l'espérance d'un début de solution politique au problème israélo-palestinien, mais le processus de paix périclite rapidement. L'impopularité de la politique israélienne dans les territoires palestiniens et au Liban auprès des opinions publiques des pays musulmans (Turquie comprise) bloque le processus de Barcelone à chaque incident majeur (attaques de Gaza contre le Hamas, nouvelles installations de colonies, invasion du Sud Liban contre le Hezbollah). Les changements politiques consécutifs aux « printemps arabes » n'ont pas encore engendré de changements manifestes quant à cet obstacle et même la diplomatie turque s'éloigne progressivement d'une alliance sans réserve vis-à-vis d'Israël, qui avait été forgée du temps de la guerre froide et qui a prévalu jusqu'au renforcement du pouvoir du parti AKP (Oktem, 2011 : 176).

Un deuxième obstacle est d'ordre économique. Comme cela a été analysé précédemment, les pays de la zone Méditerranée ont des degrés d'ouverture au commerce et aux IDE très différents, certains pays sont soumis aux règles de l'OMC et d'autres pas (Algérie, Libye, Liban, Syrie). Même au sein des économies plus ouvertes, elles sont assez peu complémentaires, car elles disposent des mêmes spécialisations économiques (hormis Israël, mais pour laquelle il subsiste le problème politique palestinien qui rend difficile tout accord commercial de grande ampleur). Ces économies ouvertes désireuses d'attirer les IDE européens et d'exporter des services vers l'UE sont en concurrence sur certains secteurs (*call-centers* entre le Maroc et la Tunisie, textile entre la Tunisie et la Turquie, tourisme pour l'ensemble de la région). Ces profils en matière de politique commerciale qui caractérisent l'ensemble de la région Méditerranée rendent extrêmement complexes des négociations visant à établir une zone de libre-échange commune.

Une troisième difficulté résulte des effets des élargissements à l'Est. À partir de la fin des années 1990, l'insertion de nouveaux États membres issus de l'ancien COMECON mobilise de très importantes ressources au sein des institutions européennes et relègue les autres partenariats, notamment ceux de l'Amérique latine et de la Méditerranée au deuxième plan (Khader, 2009 : 14). Sur le plan commercial, la montée des grandes économies émergentes, surtout de la Chine, mais aussi du Brésil et de l'Inde capte l'attention des institutions européennes et de la plupart des États membres au détriment de la Méditerranée. Les relations EU-Méditerranée sont surtout dominées par les questions d'immigration et de sécurité qui ont pour cadre la soi-disant « guerre contre le terrorisme ». Les gouvernements français sous Sarkozy, espagnol sous Zapatero et italien sous Berlusconi ont tenté de remettre ces relations au premier plan avec l'initiative de l'Union pour la Méditerranée (UPM). Toutefois, les tentatives d'accorder un rôle plus important à ces trois pays dans la conduite de ce partenariat a été rejetée par l'Allemagne et d'autres États membres (Khader, 2009). De plus, certains épisodes rocambolesques des relations franco-libyennes sous la présidence de Sarkozy (libération des infirmières bulgares par la visite de la femme du président et accueil prestigieux du président Kadhafi par l'Élysée avec commandes libyennes d'équipement français, y compris militaire) montraient que l'UPM semblait plus un véhicule pour promouvoir les intérêts économiques français qu'une politique « européenne ». L'instabilité croissante de la région et l'effondrement des États syrien, irakien, libyen et libanais n'ont toutefois pas profondément modifié les grandes tendances en matière de commerce et d'investissement.

12.3.8 *L'Afrique subsaharienne et les ACP*

A. L'influence du passé colonial

Le passé colonial de certains États membres, notamment de la France et du Royaume-Uni, explique les mécanismes de préférence commerciale qui ont été développés avec les États de l'Afrique subsaharienne depuis leur indépendance au cours de la deuxième moitié du XXe siècle. Les puissances coloniales européennes se sont partagé le continent africain à la fin du XIXe siècle dans un processus meurtrier qui a bouleversé les sociétés africaines (répressions, recours massif au travail forcé, déplacements de populations, ségrégation des populations sur des bases ethnologiques arbitraires, divisions de territoires décidées en Europe indépendamment des réalités sociologiques, démographiques et économiques locales) (Hugon, 2009 : 14 ; M'Bokolo, 2003 : 577 ; Suret-Canale, 1971). Les multinationales des grandes puissances coloniales y ont réalisé d'importants investissements pour exploiter les matières premières comme le caoutchouc, l'huile de palme (Unilever), l'arachide (Lesieur), les ressources minières (Société Générale de Belgique). Bien que les colonies africaines n'aient pas constitué la principale destination d'IDE des firmes européennes et qu'il ait existé d'autres sources d'approvisionnement en matières premières (Bairoch, 1993), le pillage colonial des ressources naturelles africaines a contribué de manière significative au développement de multinationales européennes (secteur bancaire, télécom, transports, minerais, agroalimentaire) et a assuré des débouchés qui se sont avérés cruciaux dans la période protectionniste entre les années 1880 et 1940.

Le choc de la Deuxième Guerre mondiale, la montée des mouvements nationalistes anti-impérialistes à travers le monde et la nouvelle attitude des États-Unis face à la colonisation dans le contexte de la guerre froide ont surpris les puissances coloniales et ont engendré une décolonisation relativement rapide et peu préparée. En règle générale, les premiers gouvernements ont été cooptés par les puissances coloniales à l'aide, lorsque cela a été jugé nécessaire, d'interventions militaires pour éliminer des dirigeants politiques jugés trop hostiles aux puissances coloniales (comme notamment à Madagascar, au Cameroun ou au Congo belge).

Le poids de l'héritage colonial explique en grande partie les difficultés économiques des nouveaux États africains. Leurs dirigeants sont le plus souvent cooptés par les puissances coloniales pour leur docilité et n'envisagent pas la possibilité de politiques de développement qui pourraient heurter frontalement les intérêts des anciennes métropoles européennes. Ceux qui ne sont pas jugés fiables par les puissances coloniales sont écartés brutalement comme au Congo belge ou au Cameroun. Du fait d'une politique de l'éducation coloniale le plus souvent volontairement indigente, les nouveaux États africains indépendants ne disposent que d'un nombre extrêmement réduit de personnel qualifié (la part de personnes ayant réalisées des études supérieures est le plus souvent inférieur à 1 % de la population et il existe très peu, voire dans certains pays aucun ingénieur indigène) (Vanthemsche, 2007 : 223). C'est très insuffisant, ne fût-ce que pour gérer les infrastructures et les unités de production existantes. De plus, les puissances coloniales démembrent des ensembles coloniaux pour mieux contrôler de petits États africains à travers des relations politiques et économiques asymétriques. Les marchés nationaux des nouveaux États créés sont trop étroits que pour obtenir des économies d'échelle dans la plupart des secteurs industriels et pour pouvoir développer des politiques industrielles nationales (Dubresson, 2007 : 30). Aujourd'hui encore, le PIB de nombreux États africains est plus faible que celui du PIB d'une ville nord-européenne de 50 000 habitants. Les infrastructures ont surtout été pensées pour permettre d'acheminer des matières premières vers les métropoles européennes, ce qui explique une faiblesse de l'infrastructure intrarégionale en Afrique Saharienne et constitue une importante barrière à l'intégration régionale des différentes parties de l'Afrique. De plus, aucune firme de ces nouveaux pays indépendants africains ne dispose des avoirs intangibles nécessaires à la gestion internationale, et aucun ne dispose d'un accès aux réseaux internationaux de distribution et de vente des matières premières (Hugon, 2009 ; Braeckman, 1992).

Dans un tel contexte, les États africains ont largement continué à dépendre très largement des anciennes puissances coloniales sur le plan des investissements, de leurs débouchés pour les exportations de produits

primaires, de la maintenance des infrastructures existantes et de la technologie (Brunel, 2004). Seules la Guinée, les colonies portugaises (Angola, Mozambique, Guinée Bissau) et l'Éthiopie après 1975 ont réalisé une coupure importante avec l'Europe occidentale en se rapprochant de l'URSS (Fontaine, 1983) jusqu'aux années 1990.

B. Les conventions de Yaoundé et de Lomé

Dès la formation de la CEE, la France a imposé, comme condition de ratification du Traité de Rome, aux autres États membres, notamment à l'Allemagne, aux Pays-Bas et au Luxembourg, un système de préférence visant à assurer le maintien des relations économiques avec ses colonies (Holland, 2002 : 26 & Carbone, 2011 : 326). Ce système fut pérennisé en 1964 avec la première convention de Yaoundé entre la CEE et 18 États africains, principalement francophones. Il supprimait des droits de douane pour une série de produits exotiques (café non torréfié, ananas, cacao, thé, noix de coco) et instaurait des facilités pour la circulation des IDE et des ressortissants de la CEE. Les conventions de Yaoundé mettent en place une coopération financière et technique très modeste (moins de 150 millions de dollars par an) dans le cadre du Fonds européen de Développement créé par le Traité de Rome (Jalée, 1965). Le Fonds européen de développement n'est pas géré de manière supranationale, mais intergouvernementale (Nixson, 2007 : 334). L'accession du Royaume-Uni en 1973 entraîne le remplacement des conventions de Yaoundé par une nouvelle série de conventions dite de Lomé qui incluent les anciennes colonies britanniques. La première convention de Lomé est ratifiée par la CEE et 46 États, principalement africains, en 1975. Disposant d'un rapport de force économique et politique plus favorable, les anciennes colonies se sont groupées en groupe dit ACP (Afrique-Caraibes-Pacifique) pour imposer un système de préférence unilatéral (la CEE concède des préférences non réciproques aux pays ACP qui ne sont pas obligés d'ouvrir leurs marchés), mais cette non-réciprocité n'a finalement que peu d'effet sur le commerce de l'UE (Holland, 2002 : 36). Les accords de Lomé mettent également en place les systèmes STABEX (pour les exportations en général) et SYSMIN (pour les exportations de minerais) qui sont censés stabiliser les recettes des exportations des ACP en créant un fond financier pour compenser des chutes éventuelles des prix de matières premières. Le financement de STABEX et SYSMIN s'avère cependant insuffisant pour résister à la chute de prix des matières premières au cours des années 1980 (Holland, 2002 : 39). Ces accords préférentiels n'ont pas eu un impact significatif sur la structure du commerce entre les ACP et l'UE qui est restée assez similaire à celle de l'époque coloniale.

La crise de la dette qui frappe l'Afrique depuis les années 1980 s'est traduite par un abandon des rares projets d'industrialisation financés par l'État au cours des années 1970. Les nationalisations de certains secteurs miniers (Cuivre au Zaïre) ou agricoles (Cacao au Ghana) s'avèrent coûteuses et les firmes nationalisées ne contrôlent pas les circuits de distribution internationaux pour accéder aux marchés de la CEE et des États-Unis. Du fait de leur retard technologique et de l'absence d'économie d'échelle, les rares entreprises africaines du secteur manufacturier sont incapables de générer des produits manufacturiers compétitifs pour être exportés vers les marchés internationaux, alors qu'elles nécessitent de coûteuses importations d'équipement et de technologie, ce qui renforce le déficit commercial de nombreux pays africains. Avec la crise de la dette et les plans d'ajustement structurel imposés par le FMI, de nombreuses entreprises nationalisées sont privatisées et acquises le plus souvent par des firmes multinationales étrangères, les entrepreneurs locaux ne disposant pas des capitaux nécessaires (Konings, 261).

Un autre obstacle au développement économique des pays africains est celui de projets industriels ou d'infrastructure démesurés. Commandés par des gouvernements corrompus, ils sont coûteux en entretien et profitent à des entreprises étrangères, principalement européennes. Ces projets pharaoniques souvent qualifiés « d'éléphants blancs » ont contribué de manière significative à l'aggravation des déficits publics et commerciaux de la plupart des États africains. On peut citer la centrale hydroélectrique du barrage d'Inga commandée par le président zaïrois Mobutu et réalisée pour 850 millions de dollars (un sixième de la dette extérieure zaïroise) par un consortium américano-européen. La centrale, surdimensionnée par rapport aux besoins locaux, ne

fonctionnera qu'en engendrant des pertes (Braeckman, 1992 : 225). On citera aussi l'exemple de l'usine ultra-moderne de pâte à papier Cellucam du Cameroun qui ne produira jamais rien (Brunel, 2004 : 72) ou la cathédrale de Yamoussoukro commandée par le président Félix Houphouët-Boigny, le plus grand édifice chrétien du monde avec ses 18 000 places, construit notamment par la firme française Bouygues.

La crise de la dette, l'effondrement de la croissance, l'étroitesse du marché intérieur, les instabilités macroéconomiques et politiques, les gaspillages des « éléphants blancs », la faiblesse des nouveaux États (parfois entretenue par les anciennes puissances coloniales) et la soumission des dirigeants politiques africains face aux intérêts des firmes étrangères, principalement celles des anciennes puissances colonisatrices, sont autant de facteurs qui expliquent la difficulté de développer en Afrique subsaharienne des entreprises dans le secteur manufacturier formel. Ils expliquent pourquoi les économies africaines continuent d'avoir une structure de leurs exportations dominée par les produits primaires et pourquoi elles ne génèrent qu'un flux d'IDE sortants négligeable. L'Afrique subsaharienne continue d'accueillir principalement des IDE de type *ressource-seeking* dans les hydrocarbures et le secteur minier qui proviennent très majoritairement d'Europe. La faiblesse du PIB et du pouvoir d'achat au sein des pays africains, combinée à une instabilité politique et macroéconomique récurrente, limitent fortement les IDE de type *market-seeking*. La distance géographique, le faible développement des infrastructures et le niveau très peu élevé de qualification de la main-d'œuvre ne permettent pas l'insertion de firmes africaines subsahariennes dans les réseaux internationaux de production ou l'attraction d'IDE *efficiency-seeking*.

C. Les accords de Cotonou

Lors de l'Uruguay round (1986-1994), le système de préférence commerciale de Lomé fut dénoncé comme incompatible avec les règles du GATT. Le Brésil porta le contentieux sur le traitement ACP et le SPG devant l'OMC en 1998 (Hoekman, 2010 : 543). L'UE se vit dans l'obligation de changer le système ACP pour 2008, ce qui a donné lieu aux accords de Cotonou en 2000 qui définissent les relations entre l'UE et les pays ACP de 2003 à 2023 (Crawford, 2006).

Au tournant du millénaire, la situation économique de l'Afrique subsaharienne est catastrophique. Après deux décennies de crise de la dette et de stagnation qui ont entraîné une fragilisation des États, voire pour certains leur effondrement (Somalie, Sierra Leone, Liberia, Congo), on ne peut que constater la baisse de la part de cette région dans l'économie et le commerce mondiaux et sa dépendance technologique et financière vis-à-vis des pays industrialisés. Le continent est ravagé par des conflits extrêmement meurtriers (particulièrement le génocide au Rwanda, les guerres du Congo, les guerres civiles au Sierra Leone, au Liberia, au Congo-Brazzaville et en Somalie). La part de l'Afrique subsaharienne dans le commerce et les flux IDE de l'UE ont baissé considérablement. Entre 1970 et 2008, la part de l'Afrique dans le commerce de l'UE a baissé de 50 % (Hugon, 2009 : 46) et au milieu des années 2000, seuls 2 % des IDE de l'UE sont destinés à l'Afrique (Afrique du Nord compris). Hormis l'accès à certains minerais stratégiques tels l'uranium, le platine, le chrome, le manganèse ou le coltan, l'Afrique subsaharienne devient de plus en plus marginale pour l'économie européenne.

En 2000, l'UE propose une politique qui prétend concilier les respects des règles de l'OMC tout en facilitant l'intégration des ACP dans l'économie mondiale (Aidco, 2012). Elle rationalise les instruments de la politique d'aide au développement et supprime les systèmes STABEX et SYSMIN (Carbone, 2011 : 333). L'approche de la Commission est marquée par un plus grand scepticisme sur les programmes d'aide au développement qui ne sont pas liés à l'insertion des PVD dans le commerce mondial. Elle est très néolibérale et donc hostile à l'interventionnisme étatique pour corriger le marché (Orbie, 2008 : 309). Ainsi dans cette logique, les relations avec les ACP passent de la DG de la Commission en charge du développement à celle en charge du commerce (Farrell, 2006 : 20). Les accords de Cotonou de 2000 visent à créer des accords de partenariats économiques (APE) qui seraient des zones de libre-échange compatibles avec l'article XXIV du GATT. Le

groupe des ACP est scindé en six groupes régionaux (Afrique de l'Ouest, Afrique Centrale, Afrique de l'Est, Afrique Australe, Caraïbes, et Pacifique) avec chacun desquels l'UE négocie des APE interrégionaux à part. À travers la mise en place de ces 6 APE, l'UE veut favoriser des processus d'intégration régionaux entre pays de l'ancien groupe ACP. Certaines de ces régions ont déjà leur propre processus d'intégration régionale comme la CEDEAO, la SADC ou le CARIFORUM. L'optique de la Commission se veut pragmatique : elle constate l'étroitesse des marchés nationaux africains. Au début des années 2000, le PIB combiné de l'ensemble des économies de l'Afrique subsaharienne est comparable à celui des Pays-Bas et le PIB moyen d'une économie nationale de cette région ne dépasse pas celui d'une ville française de 60 000 habitants, ce qui ne permet pas de bénéficier d'économies d'échelles suffisantes dans la plupart des secteurs de biens et de services. Les autorités de l'UE ne croient pas que le groupe des ACP ou l'Union africaine puissent arriver à créer un espace économique intégré unique à moyen terme. Il s'agit donc de créer plusieurs zones de libre-échange au sein du groupe ACP, ce qui devrait permettre aux multinationales européennes d'opérer plus efficacement au niveau régional pour chacune des six régions avec laquelle l'UE aurait un APE.

Toutefois, le processus s'est avéré plus difficile que prévu du fait de la difficulté de procéder à des processus d'intégration économique régionale dans des pays peu développés. Il rencontre notamment des résistances de la part des appareils d'États nationaux qui peuvent perdre des ressources (et donc des rentes dans un système politique caractérisé par un important degré de clientélisme). Les droits de douane constituent une partie importante des recettes des États africains et ils seraient considérablement réduits par les APE, l'UE étant le principal partenaire commercial des pays ACP. Les chocs macroéconomiques, que subissent ces économies trop dépendantes de leurs exportations primaires peu diversifiées, et les conflits militaires remettent en cause les velléités d'intégration régionale des gouvernements africains. Les conséquences déstabilisatrices de l'intervention franco-britannique sous l'égide de l'OTAN en Libye en 2011 dans la région du Sahel ne sont vraisemblablement pas sans conséquence pour le processus d'intégration régionale de l'Afrique de l'Ouest.

En 2008, date de la fin de la période dérogatoire accordée par l'OMC pour organiser la transition du système de préférence de Lomé vers un système d'APE compatible avec l'article XXIV du GATT, aucun APE n'était en phase de conclusion, ce qui a poussé l'UE à recourir à des accords intérims bilatéraux avec certains pays dans chacune des régions. Les niveaux d'avancement sont très variés selon les six régions. Les négociations de l'APE avec la Communauté d'Afrique de l'Est (*Eastern African Community*) et avec la Communauté de développement d'Afrique australe (*Southern African Development Community ou SADC*) ont commencé par avancer rapidement, mais restent sans conclusion finale en 2012. C'est la région des Caraïbes qui est la plus avancée avec un APE signé entre le CARIFORUM[43] et l'UE en octobre 2008, mais que l'ensemble des pays membres de ces deux régions n'avait toujours pas ratifié en 2012 (EU trade, 2012).

L'UE a instauré avec l'ex-groupe ACP un système de préférence commerciale assez complexe, négocié par région et de manière bilatérale, mais calqué sur un modèle similaire qui comprend la création d'un accord de libre-échange, mais aussi de dispositions reprenant les objectifs des *Singapore issues* (investissement, commandes publiques et TRIPs) et la libéralisation de services. L'UE parvient ainsi à imposer des objectifs de libéralisation commerciale auprès de dizaines de PVD qu'elle n'arrive pas à faire passer au niveau multilatéral du fait de l'opposition de grandes économies émergentes comme l'Inde, le Brésil ou la Chine.

Depuis le milieu des années 2000, de nouveaux acteurs ont commencé à pénétrer les marchés africains et accéder à leurs matières premières. Le plus important est sans nul doute la Chine qui est devenue le deuxième partenaire de l'Afrique après l'UE en termes de commerce comme d'investissement. Mais suivent aussi le Brésil, l'Inde, la Turquie. Malgré de nombreuses inquiétudes que suscite cette nouvelle concurrence dans les chancelleries européennes et à Bruxelles (Védrine, 2014), cela n'a pas encore provoqué un changement de stratégie de l'UE vis-à-vis de l'Afrique. En 2021, les accords de Cotonou ont été renouvelés pour une période

43 CARIFORUM comprend les pays suivants : Antigua-et-Barbuda, Bahamas, Barbade, Belize, Dominique, Grenade, Guyane, Haïti, Jamaïque, République dominicaine, Saint Kitts et Nevis, Saint-Vincent et les Grenadines, Sainte-Lucie, Suriname et Trinité-et-Tobago.

de vingt ans sans modification majeure sur le plan commercial. L'UE et les 79 pays de l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (OEACP) collaboreront « autour d'un socle commun au niveau des ACP et de trois protocoles régionaux pour l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique, l'accent étant mis sur les besoins spécifiques des régions » (Conseil Européen, 2021).

Mais l'UE semble vouloir renforcer son influence en Afrique sur le plan géopolitique. Lors du nouvel accord UE-OEACP de 2021, la commissaire européenne chargée des partenariats internationaux, Jutta Urpilainen a parlé d'un « tournant qui rendra nos relations plus politiques et mieux adaptées à l'avenir ». L'UE s'est dotée d'un nouvel instrument, la « facilité européenne pour la paix » dotée d'un budget de 5,69 milliards pour la période 2021-2027 (Conseil Européen, 2021). Cette facilité comprend des mesures d'assistance telles que « la fourniture d'équipements, d'infrastructures ou d'une assistance dans le domaine militaire et de la défense, à la demande de pays tiers ou d'organisations régionales ou internationales ». La plupart de ces mesures d'assistance devrait viser des États africains (EPRS, 2021), dont les gouvernements sont régulièrement dénoncés par de nombreuses ONG comme Human Right Watch ou Amnesty International comme perpétrant de graves violations des droits de l'homme. Au printemps 2021, la présidente von der Leyen et le Haut Représentant de l'Union européenne pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité Josep Borrell ont regretté la mort du président du Tchad Idriss Deby en louant ses efforts en faveur de la sécurité régionale et le présentant comme une « figure politique historique » (Peel, 2021). Cette attitude va à l'encontre des valeurs affichées de l'UE en matière de droits de l'homme, Déby étant largement reconnu pour ses violations des droits de l'homme, jugées par de nombreuses ONG aussi graves que celles de régimes dictatoriaux sanctionnés par l'UE comme la Biélorussie ou la Birmanie.

S'agit-il d'un tournant géopolitique realpolitik pour l'UE, voire d'un déplacement de l'interventionnisme militaire récurrent de certains États membres en Afrique, principalement la France, au niveau supranational ? Alors que le président Macron affirmait en 2017 « qu'il n'y a plus de politique africaine de la France » (Le Monde, 2017), la Françafrique devient-elle une « UEafrique » fortement encadrée militairement par l'État français et bénéficiant à ses producteurs d'armes ? Si l'UE reprend ce rôle pour maintenir son influence en Afrique pas des moyens extra-économiques, cela risque de provoquer des réactions des autres puissances, notamment de la Chine, et de générer un attisement des luttes d'influence géopolitiques aux effets déstabilisateurs et dévastateurs pour les populations locales.

12.3.9 *L'Afrique du Sud*

L'Afrique du Sud constitue un cas particulier sur le plan économique et politique. Cette colonie de peuplement européen d'origine néerlandaise et anglaise s'est retrouvée depuis le XIXe siècle dans l'empire puis dans le Commonwealth britannique. Cette économie qui reste très largement centrée sur les activités minières s'est développée du fait de capitaux britanniques, notamment ceux de Cecil Rhodes qui fondent à la fin du XIXe siècle la compagnie De Beers qui devient rapidement la plus grande compagnie diamantaire du monde. Anglo-American qui contrôle de Beers est une holding britannique et la Central Selling Organization, qui a organisé pendant des décennies un système de monopole de vente internationale des diamants, a son siège à Londres. Les politiques industrielles poursuivies par l'État sud-africain au début du système de l'Apartheid à la fin des années 1940 ont favorisé le développement d'entrepreneurs Afrikaners moins directement dépendants des capitaux britanniques, mais, après quelques décennies, une interpénétration de capitaux et de *joint-ventures* a amenuisé ces différences entre bourgeoisie afrikaners et anglaise (Marais, 2011 : 19). Les liens économiques entre le Royaume-Uni et l'Afrique du Sud sont donc restés très étroits avant, pendant et après l'apartheid (ce qui, combiné aux enjeux géopolitiques de la guerre froide, explique le refus de la Grande-Bretagne d'expulser l'Afrique du Sud de l'Apartheid des Nations Unies en 1974).

Du fait de ses ressources minières, d'accès aux capitaux britanniques et d'une main-d'œuvre qualifiée plus abondante que dans les autres États africains, l'Afrique du Sud s'est développée plus rapidement que les

autres États africains. Devançant de loin le Nigeria, elle constitue le poids lourd économique de l'Afrique subsaharienne en réalisant à elle seule plus d'un quart du PIB de cette région. Son revenu national brut par habitant s'élève à 10 360 dollars en 2011 alors que la plupart des pays de la région se situent entre quelques centaines et 2000 dollars (Ramses, 2013). Au sein de la SADC, l'économie de l'Afrique du Sud est deux fois et demie plus grande que l'ensemble de ses partenaires, et les échanges commerciaux ont toujours été caractérisés par une très forte asymétrie (Tenier, 2003 : 116). Pour ces raisons, l'UE la considère à part et n'a pas voulu la traiter comme les autres pays africains des ACP. Un accord bilatéral de libre-échange entre l'UE et l'Afrique du Sud assez extensif (il couvre 90 % des échanges entre les deux partenaires) a été signé en 1999 et s'est suivi d'une libéralisation progressive des échanges qui a été finalisée en 2012 (European Commission Memo, 2012). Parallèlement, depuis 2007, l'Afrique du Sud prend également part aux négociations de l'APE entre l'UE et la SADC. Cet APE interrégional devrait renforcer cet accord de libre-échange et inclure de nouveaux domaines comme les services, l'accès aux marchés publics et les IDE.

La part du secteur manufacturier dans l'économie sud-africaine a baissé de 38,4 à 30,6 % entre 1991 et 2011 alors que les services dominent avec plus de 60 % du PIB en 2011. L'UE représente environ 30 % des exportations et des importations de l'Afrique du Sud et reste son principal partenaire commercial. L'Afrique du Sud est le 13e partenaire commercial de l'UE et représente 1,4 % du commerce du l'UE (soit dix fois moins que la Chine et près de deux fois moins que le Brésil). L'UE bénéficie d'un surplus commercial qui s'explique par les exportations nettes de l'UE de produits manufacturés et de services. Les principales importations de l'UE sont des produits miniers, des machines-outils et des véhicules, ce qui différencie l'Afrique du Sud de toutes les autres économies de la région et montre une structure plus diversifiée de ses exportations.

Toutefois, l'Afrique du Sud reste un pays pauvre (le revenu brut par habitant du Portugal est deux fois plus élevé), extrêmement inégalitaire du fait des effets de long terme de la politique de l'apartheid. On ne peut exclure la possibilité que ce pays connaisse à l'avenir des explosions sociales de grande ampleur et une instabilité politique croissante à l'instar du Zimbabwe qui a également subi un système d'apartheid dans le passé. Les rivalités entre factions de l'ANC qui ont fait plus de 300 morts en 2021 font craindre l'éventualité de ce scénario (Cotterill, 2021). On constate d'ailleurs d'importants retraits de capitaux d'Afrique du Sud vers l'UE et le déplacement de plusieurs sièges de grands groupes sud-africains vers Londres depuis 2010 (Marais, 2011 : 124). Les groupes miniers sud-africains peinent à trouver de nouveaux investisseurs et les goulots d'étranglement dans certaines infrastructures comme l'électricité, l'eau et le transport limitent les possibilités d'attirer des investisseurs dans les secteurs manufacturiers ou de services avancés (Benjamin, 2019).

12.3.10 *L'Amérique latine*

Depuis la vague d'indépendance du début du XIXe siècle, l'Europe a toujours constitué avec les États-Unis un des deux grands débouchés pour les produits primaires (mines et agriculture) de l'Amérique latine et sa plus grande source d'IDE. Jusqu'à la Première Guerre mondiale, la Grande-Bretagne reste le principal investisseur et débouché de l'Amérique du Sud alors que la présence commerciale américaine se renforce en Amérique Centrale et dans certaines îles des Caraïbes. Au cours de l'entre-deux-guerres, les États-Unis détrônent la Grande-Bretagne de sa place de premier investisseur en Amérique latine (Butler-Thomas, 2003). Après la Deuxième Guerre mondiale, l'Europe reste un débouché important, mais la politique agricole commune et ses mesures protectionnistes mises en place dans les années 1960 engendrent des diversions de commerce au détriment des exportateurs latino-américains. Avec les conventions de Yaoundé et Lomé qui accordent des préférences aux ACP au cours des années 1960 et 1970, les économies d'Amérique latine se retrouvent dans les pays les moins favorisés en termes d'accès au marché de la CEE (Holland, 2002).

Après la crise de 1929 et au cours des années 1930-1940, la plupart des grandes et moyennes économies d'Amérique latine adoptent des politiques d'industrialisation de substitution aux importations (ISI) qui se caractérisent par un degré important de protectionnisme et de subventions de l'État. Les tarifs douaniers

moyens des cinq grandes économies latino-américaines en 1960 se situaient entre 61 et 168 % contre 13 % pour la CEE (Butler-Thomas, 2003 : 271). Cette politique d'ISI n'empêche cependant pas la présence de filiales de multinationales américaines et européennes en Amérique latine qui produisent pour les marchés locaux. En effet, protégées par les mesures protectionnistes prises dans le cadre de l'ISI, ces filiales adoptent généralement une politique opportuniste où elles se contentent de produire des modèles de biens obsolètes du point de vue des consommateurs européens et américains pour amortir d'anciens outils de production (Oman, 1994). C'est ainsi qu'on peut voir des VW coccinelles anciens modèles au Mexique ou des 4 L Renault en Argentine après leur disparition des marchés européens. À travers des mécanismes de *transfer pricing* qui jouent sur le commerce intrafirme des composantes, les multinationales minimisent les profits de leurs filiales latino-américaines et les rapatrient ou les transfèrent dans ces centres financiers offshore. Ces politiques d'ISI sont coûteuses en importation de technologie, principalement européenne et américaine, contribuant ainsi à aggraver les déficits commerciaux des pays d'Amérique latine au bénéfice des firmes américaines et européennes. Le financement de ce déficit est facilité par les liquidités abondantes du marché des eurodevises et des pétrodollars qui font que les pays d'Amérique Latine peuvent emprunter à des taux d'intérêt réels négatifs après 1975 (Adda, 2006 ; Vandermotten, 2003 & Teubal, 2008). La hausse des taux d'intérêt consécutive aux politiques anti-inflationnistes poursuivies par la banque centrale des États-Unis et certaines banques européennes entre 1979 et 1982 combinée à la chute du prix des matières premières au début des années 1980 mettent la grande majorité des économies d'Amérique latine dans l'incapacité de rembourser leur dette (George, 1990 & Kolko, 1987). Les flux de capitaux privés d'Europe et des États-Unis, qu'il s'agisse de prêts bancaires ou d'investissements, se tarissent au cours de la décennie des années 1980 (Adda, 1996 ; Defraigne, 1997 & OCDE, 1997).

La crise de la dette force la plupart des économies latino-américaines à faire appel au FMI comme prêteur de dernier ressort. Ce dernier impose des plans d'ajustement structurel (PAS) qui visent à rembourser la dette en corrigeant le déficit de la balance des paiements. Pour réduire les importations, les PAS encouragent des dévaluations massives et visent à réduire la consommation intérieure par des mesures d'austérité très sévères (coupes dans les budgets de la santé et de l'éducation, arrêt des subventions des produits de première nécessité) (George, 1990). Les PAS imposent l'abandon des politiques d'ISI et la mise en place de grands programmes de privatisation. La crise de la dette et l'application brutale de manière indiscriminée, parfois absurde, de ces PAS ont provoqué plus d'une décennie de stagnation économique, une accélération des inégalités sociales et des coûts humains considérables (Stiglitz, 2002). La situation macroéconomique chaotique avec des hyperinflations dépassant parfois 2000 % annuellement, des dévaluations répétées, une chute de la consommation des ménages explique le désintérêt des investisseurs européens et américains pour les marchés latino-américains au cours des années 1980 (Oman, 1994 ; Adda, 1996 ; Vandermotten, 2003).

Toutefois, l'abandon des politiques d'ISI accroît considérablement le degré d'ouverture des économies latino-américaines en termes de barrières tarifaires et de mouvements de capitaux (Butler Thomas, 2003). La plupart des dirigeants des économies latino-américaines ne croient plus à la possibilité de développer une base industrielle nationale autonome par un degré élevé d'intervention étatique. Ils choisissent d'adopter une stratégie ricardienne qui vise à se spécialiser dans leurs avantages comparatifs, c'est-à-dire dans la production de matières premières et de produits agricoles. Ils tentent d'éviter de creuser les déficits de la balance courante et des finances publiques et procèdent à d'importantes privatisations. Pour développer les services et l'industrie, les gouvernements d'Amérique latine comptent sur les investissements de multinationales. Pour les attirer, les gouvernements de l'Amérique latine relâchent alors considérablement les règles relatives à l'accueil des IDE. Ce paquet de politiques économiques appliqué à la plus grande partie des économies d'Amérique latine a été qualifié en 1989 par l'économiste américain John Williamson de « Consensus de Washington » (Pauly, 2008 : 261 & Williamson, 2008 : 16).

Dans ce contexte, une fois que la situation macroéconomique se stabilise après le choc de la crise de la dette, les IDE européens et américains refluent vers les économies d'Amérique latine au cours des années 1990. Dans de très rares cas, ce sont des IDE de type *efficency-seeking* qui utilisent la main-d'œuvre

relativement peu coûteuse d'Amérique latine dans des plateformes d'exportation (export processing zones) vers les marchés occidentaux, principalement les États-Unis. C'est essentiellement le Mexique qui attire ce type d'investissements dans le cadre de l'ALENA (NAFTA) et de son système de *maquiladoras* situées à la frontière américaine (Lustig 1994). Certains pays d'Amérique Centrale et des Caraïbes, notamment le Costa Rica, attirent également des activités d'assemblage pour l'électronique, les textiles ou le secteur pharmaceutique. Ces flux d'IDE *efficiency-seeking* sont essentiellement d'origine nord-américaine, mais certaines firmes européennes y ont recours pour mieux pénétrer le marché nord-américain. Toutefois, les IDE *efficiency-seeking* à destination de l'Amérique latine restent très limités par rapport aux pays de l'Asie orientale ou d'Europe centrale et orientale au cours des années 1990-2000. Cela s'explique notamment par une faiblesse des infrastructures de transport qui n'arrivent pas à compenser le relatif éloignement géographique des grands marchés mondiaux (États-Unis et UE), par les faiblesses d'infrastructure d'énergie, par le degré élevé d'insécurité, par la lourdeur administrative ainsi que par une faiblesse du niveau de capital humain (Salama, 2012 & Sharma, 2012). Les effets à long terme de la baisse d'investissements publics provoqués par les plans d'austérité des années 1980-1990 ont fragilisé une série d'infrastructures et de biens publics qui constituent des aspects essentiels nécessaires à la création d'*export-processing zones*. Même les économies les plus importantes et les plus développées sur le plan technologique comme le Brésil ou le Mexique subissent encore ces faiblesses et sont jugées moins propices à l'accueil d'IDE *efficiency-seeking* que l'Asie orientale ou l'Europe orientale. Naturellement, la proximité géographique et l'ouverture économique des pays de l'Est aux IDE de l'Europe occidentale et ensuite l'élargissement de l'UE expliquent pourquoi cette région attire la plus grande partie des IDE *efficiency-seeking* originaires d'Europe occidentale au cours des années 1990-2000.

Les IDE européens à destination de l'Amérique latine sont très majoritairement de type market-seeking et ressource-seeking. En plus des politiques de plus grande ouverture aux IDE adoptées au cours des années 1980-1990, les flux d'IDE européens s'expliquent par les importantes privatisations de firmes dans les secteurs de l'énergie, des télécoms, des utilities, des services financiers ou de certaines matières premières qui sont effectuées pour rembourser directement la dette (IRELA, 1996). Les multinationales européennes prennent le contrôle de plusieurs champions nationaux latino-américains. Les firmes espagnoles sont parmi les plus actives. En effet, dans le contexte de la création du Marché Unique européen, de l'élévation de la taille minimale optimale dans de nombreux secteurs et de la vague de fusions européenne, les champions nationaux espagnols craignent des prises de contrôle de firmes étrangères intracommunautaires. Pour accroître leur taille rapidement, de nombreuses grandes firmes espagnoles dans les services et les utilities choisissent d'acquérir des firmes latino-américaines. Entre 1997 et 2002, les banques BBVA et Santander acquièrent 61 entreprises financières latino-américaines (principalement au Chili, au Mexique, en Argentine et au Venezuela) pour une valeur de plus de 20 milliards de dollars (Guillén, 2005 : 114). Repsol prend le contrôle de la société pétrolière argentine YPF ; Iberia acquiert la compagnie de transport aérienne Aerolinas Argentinas ; Telefonica rachète des opérateurs chiliens, péruviens et argentins. Le problème est que, dans de nombreux cas, ces IDE ne relèvent pas nécessairement le niveau de productivité des secteurs privatisés. Les firmes multinationales qui gèrent ces services ainsi privatisés se retrouvent souvent dans des positions dominantes sur ces marchés nationaux latino-américains et ne font face qu'à des pouvoirs publics faibles en matière de régulation et de politique de la concurrence. On passe alors d'un monopole public à un monopole privé dont la rente est en grande partie rapatriée à l'étranger.

Les années 2000 ont vu une nouvelle évolution des rapports économiques entre l'Amérique et l'Europe. D'abord, le soi-disant « consensus de Washington » a été remis en question suite aux crises financières répétées qu'ont connues les économies d'Amérique latine et d'autres économies émergentes au cours des années 1990, mais également du fait d'une opposition croissante à des pertes manifestes de souveraineté nationale sur le plan économique. Un exemple emblématique est celui du gouvernement argentin de Carlos Menem qui procède au cours des années 1990 à des privatisations massives qui bénéficient essentiellement aux firmes étrangères et à une politique de dollarisation qui n'empêche pas l'Argentine de connaître une crise d'une

extrême gravité en 2001 (plus de 50 % de la population passe alors sous le seuil de pauvreté). Les révoltes de la population argentine consécutives à la crise provoquent un renforcement d'un courant nationaliste et interventionniste incarné par les gouvernements de Néstor et Christina Kirchner qui remet en question les politiques néolibérales de Menem. Au cours des années 2000, de nombreux gouvernements latino-américains comme le Venezuela, le Brésil, l'Équateur, la Bolivie ou l'Argentine ont poursuivi des politiques plus interventionnistes de soutien à des champions nationaux et de renationalisation de secteurs stratégiques, notamment dans le domaine énergétique comme en Bolivie ou en Argentine. Ces politiques entraînent des tensions entre ces États et l'UE sur certains dossiers de libéralisation des services ou sur des nationalisations comme celle d'YPF par le gouvernement Kirchner en 2012. D'autres États latino-américains ont poursuivi des politiques néolibérales caractérisées par une grande ouverture aux IDE et au commerce comme le Chili, le Mexique ou la Colombie.

A. Les accords commerciaux UE-Amérique latine

L'UE a tenté une série d'accords commerciaux bi-régionaux avec des associations régionales d'Amérique latine et Centrale comme la Communauté Andine des Nations (CAN), le Mercosur ou l'Amérique centrale. La CEE et l'UE ont toujours été en faveur des projets d'intégration régionale en Amérique latine et ont soutenu le fonctionnement de ces institutions régionales par des aides techniques et financières (Santander, 2008). Les processus d'intégrations régionaux en Amérique latine ont été perçus par le Conseil et la Commission européenne comme une manière d'améliorer le fonctionnement des firmes européennes opérant en Amérique latine en termes d'économies d'échelle et de régionalisation du processus de production (à l'instar du soutien au régionalisme dans le cadre des accords de Cotonou). Ce soutien aux projets régionaux latino-américains visait également à contrer le projet de zone de libre-échange des Amériques (*Free Trade Area or the Americas*) lancé par George Herbert Bush en 1989 dans le but de créer un grand marché s'étendant de l'Alaska à la Terre de Feu (hormis Cuba) (Santander, 2008). Ces processus d'intégration régionaux ont connu des développements très limités, beaucoup moins avancés que ceux du processus d'intégration européen ou même nord-américain. Dans plusieurs cas, ces accords régionaux latino-américains se sont accompagnés d'accords bilatéraux de certains de leurs États membres avec des pays extérieurs. Par exemple, la Colombie et le Pérou, qui sont membres de la CAN, ont ratifié un accord de libre-échange avec les États-Unis, ce qui a poussé le Venezuela à quitter la CAN, à se rapprocher du Mercosur et à lancer son propre projet régional de l'ALBA avec notamment Cuba.

Ces accords régionaux latino-américains sont gérés par l'intergouvernementalisme sans institutions supranationales comme en possède l'UE (Santander, 2008 ; Gobbi, 2008 ; Pena, 2004). Sur le plan des négociations commerciales, cela signifie que ces pays poursuivent des stratégies individuelles, ce qui peut affaiblir ces accords régionaux face à leurs partenaires ou rendre plus complexes ces négociations.

Les tentatives d'aboutir à un accord avec le Mercosur

Dès 1999, l'UE a essayé d'obtenir un accord avec le Mercosur. Le Mercosur n'arrivant pas à une position commune pour la négociation de l'accord avec l'UE, cette dernière a alors privilégié la conclusion d'un accord avec le Brésil, sans plus de succès. Deux grands blocages subsistent pendant plus d'une quinzaine d'années. Du côté de l'UE, c'est le maintien des mesures protectionnistes de la politique agricole commune par l'UE demandé par le Comité des organisations professionnelles agricoles-Comité général de la coopération agricole de l'Union européenne (COPA-COGECA), le principal lobby agricole de l'UE, relayé par la France et d'autres États membres dont la part de l'agriculture dans l'emploi et le PIB reste importante (Blustein, 2009 : 209 & Ricard, 2005). Du côté du Brésil, c'est le refus d'accroître le degré d'ouverture du marché brésilien à la concurrence des firmes de l'UE notamment dans l'automobile, le vin, les fromages et certains services. De plus, le gouvernement brésilien de Lula privilégiait un rapprochement vers les économies du sud et les économies émergentes, notamment dans le cadre des BRIC (et ensuite BRICS une fois l'Afrique du Sud incluse dans le groupe). Les gouvernements de Nestor et Cristina Kirchner qui dirige l'Argentine entre 2003 et 2015 adoptent également des politiques économiques plus interventionnistes (défaut sur la dette extérieure, contrôles des prix,

nationalisation dans l'énergie) qui génèrent des tensions avec des grands investisseurs de l'UE comme espagnol Repsol (qui subit la nationalisation de sa filiale YPF) ou Vivendi (régulation des prix dans la distribution d'eau) et avec leurs États membres.

Au milieu des années 2010, une conjonction de facteurs exceptionnels a permis de rapprocher les positions des différents gouvernements du Mercosur en faveur d'une plus grande libéralisation du commerce avec l'UE pour faire aboutir les négociations amenant à un accord en juin 2019. Premièrement dans les années 2010, les économies d'Amérique du Sud ont subi une crise économique importante avec la chute des prix des matières premières qui constituent la grande majorité de leurs exportations. Deuxièmement, l'arrivée au pouvoir de Trump en 2017 a marqué un tournant protectionniste unilatéraliste qui menace directement les exportations du Mercosur (notamment l'acier brésilien) et bloque le fonctionnement de l'OMC. Dans ce contexte, un meilleur accès au marché européen permet de compenser le protectionnisme américain et de renforcer le rapport de force des économies du Mercosur vis-à-vis des États-Unis. Troisièmement, le Brésil, sous la présidence Temer et ensuite Bolsonaro, comme l'Argentine, sous la présidence Macri, sont dirigés par des gouvernements qui préconisent des politiques d'ouverture au commerce et aux investissements et un rapprochement avec les économies les plus développées. Paul Guedes, le ministre de l'Économie sous Bolsonaro est un « Chicago boy » ultralibéral sur le plan économique.

Mais l'accord conclu en juin 2019 par la DG Commerce de la Commission pose rapidement problème. Plusieurs états membres (la France, la Pologne, la Belgique, la Slovaquie, l'Autriche, la Roumanie, la Bulgarie, la Lithuanie et l'Irlande) font part à la présidence de la Commission (Juncker et von der Leyen) de leur « préoccupation » sur les concessions faites au Brésil quant à l'accès au marché européen pour le bœuf, la volaille, le sucre et l'éthanol, et sur les règles environnementales brésiliennes moins contraignantes qui pourraient générer une concurrence inégale (Wax & Neslen, 2019). L'accord est au contraire soutenu par l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Espagne, le Portugal, les États membres scandinaves et la République tchèque (Eder & Sheftalovich, 2019). Le problème de la déforestation sauvage liée aux exploitations forestières en Amazonie soulève aussi de nombreuses oppositions de courants environnementalistes relayées notamment par les gouvernements français et luxembourgeois. La ratification de cet accord semble très problématique et reste incertaine en 2021.

Les accords avec les économies andines

L'UE a d'abord obtenu un accord de libre-échange avec le Chili en 2002. Ce dernier exporte essentiellement des minerais et des produits agricoles et a développé depuis la junte de Pinochet une politique de libéralisation commerciale tous azimuts, bien avant même le consensus de Washington. Le Chili possède des accords de libre-échange avec les États-Unis, le Japon, la Chine et la Corée du Sud. Le cuivre à lui seul constitue 55 % des exportations du Chili vers l'UE en 2011 et le reste est composé d'autres produits miniers et de produits agricoles (30 %). L'UE a ensuite conclu des accords en 201 avec la Colombie et le Pérou, mais pas avec tous les États andins, certains restant hostiles à des accords de libre-échange comme la Bolivie sous la présidence Morales et l'Équateur sous la présidence Correa. Ces deux pays bénéficient toutefois d'un accès préférentiel au marché de l'UE à travers le système SPG (voir supra).

Les accords avec le Mexique et l'Amérique centrale

L'UE a négocié un accord de libre-échange avec le Mexique en vigueur depuis 2000. Du point de vue des motivations du Mexique, il s'agissait non seulement d'essayer de réduire sa forte dépendance vis-à-vis des États-Unis qui ne cessait de se renforcer consécutivement à l'ALENA en vigueur depuis 1994 et, mais aussi d'attirer les IDE européens de type *efficiency-seeking* (création d'unités d'assemblage intensive en travail) pour servir le marché de l'ALENA. Pour l'Europe, le Mexique est une économie émergente de plus de 100 millions de consommateurs et un point d'entrée pour pénétrer l'ALENA (Sberro, 2004 : 108). Cet accord de libre-échange mexico-européen n'a pourtant pas profondément modifié la très forte interdépendance qui existe entre les États-Unis et le Mexique depuis l'ALENA ; certaines firmes multinationales européennes la renforcent par

une régionalisation du processus de production entre leurs différentes filiales situées en Amérique du Nord (IRELA, 1996). L'élection de Trump en 2017 et sa rhétorique xénophobe, protectionniste et anti-immigré, ont poussé le gouvernement mexicain à renforcer les relations avec l'UE pour améliorer sa position de négociation face à l'unilatéralisme de la nouvelle administration américaine. La modernisation de l'accord Mexique-Union européenne a été négociée en 2018 et comprend une plus grande libéralisation de certains services et de certains produits alimentaires (European Commission DG Trade 2021).

L'UE a également obtenu un accord avec l'Amérique Centrale en 2012 (le Costa Rica, le Salvador, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et le Panama), ratifié en 2013, pour créer une zone de libre-échange et un mécanisme pour régler certains différents commerciaux relatifs aux barrières non tarifaires (European Commission DG Trade 2021).

Depuis les années 2000, l'Union européenne et les États-Unis sont rejoints par la Chine dans le groupe des très grands partenaires commerciaux de l'Amérique latine. Les États-Unis gardent leur première position, mais pour les importations de l'Amérique latine, la Chine a dépassé l'UE en 2011 et comme débouché en 2015. Le poids de la croissance de l'économie chinoise, de son secteur manufacturier, de sa population urbaine explique la forte croissance de la demande chinoise pour les produits miniers et agricoles. Les relations commerciales entre la Chine et l'Amérique latine sont de type nord-sud avec la Chine comme exportateur de produits manufacturés et importateurs de produits primaires. Cette explosion du commerce latino-chinois ne va pas sans générer des tensions, notamment de la part de producteurs manufacturiers latino-américains qui subissent de plein fouet la concurrence chinoise dans le marché bas et moyen de gamme. On assiste, au cours des années 2000, à des phénomènes de désindustrialisation dans des grandes économies d'Amérique latine induits notamment par les exportations manufacturières chinoises (Salama, 2012 & Defraigne, 2016). Le poids commercial croissant de la Chine au cours de cette dernière décennie réduit incontestablement l'influence de l'UE en Amérique latine. Cependant, celle-ci reste avec les États-Unis la plus grande investisseuse dans la région, largement devant la Chine (Defraigne & Wintgens, 2021).

12.3.11 *L'Inde*

Dès son indépendance, l'Inde a adopté des politiques de substitution aux importations et de fort contrôle étatique des investissements privés, surtout étrangers (le fameux système de « licence Raj »). En cela, elle protège les industries naissantes des grandes familles indiennes qui exercent une forte influence sur la politique économique du gouvernement (Milbert, 2006 : 110). Mais l'Inde se heurte aux limites de l'ISI en matière d'obsolescence technologique et à l'incapacité de générer des exportations manufacturières (Étienne, 2006 : 133). L'Inde voit son endettement extérieur passer de 24 milliards en 1981 à 62 milliards de dollars en 1991 et ses réserves de devises sont épuisées, plongeant l'Inde au bord de la cessation de paiement en 1991. L'Inde va alors progressivement ouvrir son économie aux IDE (suppression de la licence Raj) en encourageant parfois des *joint-ventures*, ce qui permet à des firmes européennes comme Lafarge, Michelin, Whirpool ou Nokia de s'y établir (Boillot, 2006). De nombreuses firmes indiennes s'insèrent dans les réseaux internationaux de production en accueillant l'outsourcing des grandes firmes occidentales dans les secteurs de la comptabilité, du droit, des services médicaux, des *call-centers*, du pharmaceutique et du software informatique (Sharma, 2009 : 205 ; Boillot, 2006 : 53 & Étienne, 2006 : 142).

Bien qu'elle soit presque aussi ouverte au commerce que la Chine en 2013 (WTO, 2013), le commerce entre l'Inde et l'UE est beaucoup moins important que celui avec la Chine. Le PIB indien est le quart du PIB chinois, le pouvoir d'achat indien reste beaucoup plus faible. De plus, la faiblesse des infrastructures de transport et d'énergie bloque le développement du marché intérieur et limite la capacité de l'Inde d'attirer des IDE dans le secteur manufacturier dans une mesure comparable aux économies de l'Asie orientale (Jaffrelot, 2012 ; Sharma, 2009 ; Boillot, 2006). Les flux d'IDE et de commerce devraient se renforcer à moyen terme lorsque l'économie indienne réduira ces obstacles.

Sur le plan multilatéral, parmi les grandes économies émergentes, l'Inde est la plus réticente aux demandes de libéralisation des économies les plus développées, dont l'UE, y compris dans le secteur agricole (Laborde, 2007 ; Blustein, 2009). Elle poursuit encore des politiques industrielles actives en faveur de ses champions nationaux dans les services et la manufacture.

12.4 LA POLITIQUE COMMERCIALE DE L'UE DANS LA CRISE DU SYSTÈME MULTILATÉRAL

12.4.1 *Le Doha Development Agenda 2001-2011*

Le *Doha Development Agenda*, qui débute en 2001, est le premier round de négociations multilatéral lancé dans le nouveau cadre institutionnel de l'OMC. Il comprend le nombre record de 143 pays, dont la Chine qui en devient membre et peut y participer. Ce round aurait dû débuter en 1999 à Seattle, mais les différents pays n'arrivent pas à se mettre d'accord sur l'agenda des négociations (Blustein, 2009). Lorsque le round débute à Doha, sa conclusion est prévue pour 2005 (Wintam, 2008 : 167). En 2013, aucun accord n'a encore été obtenu, et les négociations sont au point mort depuis 2011. Plusieurs facteurs expliquent ce blocage. Premièrement, le facteur structurel est la baisse du poids des États-Unis dans l'économie et le commerce mondial. Son poids est encore plus dilué au sein de l'OMC au fur et à mesure que de nouveaux États comme la Chine rejoignent le système multilatéral. Deuxièmement, le contexte économique mondial est radicalement différent de celui de l'Uruguay round où un grand nombre de PVD subissaient de plein fouet l'impact de la crise de la dette et une baisse du prix des matières premières. Les années 2000 voient un accroissement des prix des matières premières et agricoles tirés notamment par la croissance du secteur manufacturier et des zones urbaines des pays émergents, Chine en tête. Au début, des années 2000, de nombreux PVD, comme la Chine et le Brésil, disposent de surplus commerciaux et ne sont pas dans une dépendance face au FMI comme certains PVD dans les années 1980 (structurellement dominés par l'Europe et les États-Unis). Le rapport de force est donc nettement plus favorable pour ces économies émergentes, notamment l'Inde, la Chine, le Brésil et l'Afrique du Sud. De plus, les PVD, surtout les grandes économies émergentes, arrivent beaucoup mieux à s'organiser en coalition pour mettre en place une défense passive efficace face aux demandes des États-Unis et de l'UE (Narlikar, 2005 : 113 & Laborde, 2007 : 86).

A. Les Singapore Issues

À la conclusion de l'Uruguay round en 1994, il était convenu de relancer un nouveau round avant 2000 portant sur la poursuite de la libéralisation des services, des IDE et de l'agriculture. La première conférence interministérielle de l'OMC eut lieu en 1996 à Singapour et vit l'ouverture de quatre grands dossiers de libéralisation commerciale qui seront connus sous le nom de *Singapore Issues*.

Le premier dossier porte sur les IDE. Il s'agit de renforcer les TRIMs en réduisant les contrôles des États sur les IDE. Le deuxième porte sur la concurrence. Il s'agirait de développer des règles de la concurrence au niveau de l'OMC. Le troisième porte sur les contrats publics. Il s'agit d'accroître la transparence des appels d'offres publics de tous les États membres de l'OMC, notamment d'accroître leur publicité et de permettre à une firme étrangère de connaître facilement leurs conditions d'octroi. Le quatrième dossier porte sur la facilitation du commerce par la simplification, l'harmonisation et la diffusion internationale des règles douanières de chaque État membre de l'OMC. Les coûts de transaction liés aux procédures douanières peuvent atteindre entre 3 % et 10 % de la valeur de la marchandise exportée, ce qui signifie que ces coûts peuvent être plus importants que le tarif douanier *per se* (Hoekman, 2010 : 605).

Après les rounds successifs du GATT entre les années 1950 et 1994, les tarifs moyens sur les produits manufacturés se sont considérablement réduits pour être inférieurs à 5 % pour les États-Unis, l'UE et le Japon. Dans un tel contexte, il est clair qu'il était difficile de lancer une négociation sur une baisse des tarifs pour lesquels les pays les plus avancés ne pouvaient plus faire d'importantes concessions. Les *Singapore issues* se concentrent plus sur l'élimination de barrières non tarifaires. Toutefois, ces barrières sont généralement utilisées dans le cadre de politiques industrielles de soutien à des champions nationaux, notamment dans les grandes économies émergentes (celles qui peuvent bénéficier d'économies d'échelle suffisante) comme la Chine, le Brésil, l'Inde ou la Turquie.

L'Union européenne, le Japon et la Corée du Sud ont tenté d'imposer les *Singapore Is*sues à l'agenda du round de négociation qui devait être lancé en 1999 à la conférence interministérielle de Seattle. Les États-Unis mettaient également en avant la question des *Labour standards* et l'UE des standards en matière d'environnement (Blustein, 2009). De nombreux PVD ont tout de suite exprimé leur opposition. Les grandes économies émergentes s'organisent dans un groupe appelé G20 qui est principalement dirigé par l'Inde et le Brésil et auquel participent la Chine, l'Argentine, la Thaïlande, le Chili, le Mexique, l'Égypte, le Nigeria et l'Afrique du Sud[44]. Tout au long des négociations, ce groupe, aux intérêts parfois divergents, garde une cohérence importante qui lui permet de résister efficacement aux demandes groupées des États-Unis et de l'UE (Hoekman, 2010 : 286 & Laborde, 2007 : 86).

Après des échecs successifs à Seattle (1999), Doha (2001) et Cancún (2003), la plupart des *Singapore Issues* sont abandonnées et seul le dossier relatif à la facilitation du commerce continue d'être négocié (Hoekman, 2010 : 142). On se concentre alors sur la baisse des pics tarifaires et la libéralisation de l'agriculture.

B. Le problème de la libéralisation du commerce agricole

L'intervention étatique dans le secteur agricole des pays les plus développés reste extrêmement importante, mais prend des formes variées selon les pays. On divise le dossier agricole en trois piliers : les protections douanières, les subventions à la production (« domestic subsidies ») et les subventions à l'exportation (Laborde, 2007 : 85). Les tarifs des États-Unis sont plus bas que les tarifs de l'UE, donc ils n'ont pas de problème avec le premier pilier, mais les producteurs agricoles américains bénéficient de très nombreuses subventions et le deuxième pilier est donc plus problématique. Les États-Unis ont donc choisi d'axer la libéralisation sur le premier pilier (Bluestein, 2009 : 94).

Comme expliqué dans la partie consacrée aux aspects défensifs de la politique commerciale de l'UE, la CEE et l'UE ont toujours été très protectionnistes sur le plan de l'agriculture. La politique agricole commune a engendré de nombreuses subventions qui ont des effets importants de distorsion au niveau du commerce (les subventions octroyées aux exportations des producteurs de l'UE pendant trois décennies engendrent une baisse des prix mondiaux) et de la production (les subventions sont proportionnelles à la production, ce qui a favorisé les gros producteurs). Cette politique est très coûteuse puisqu'elle absorbe encore avec le soutien au développement rural entre 46 et 48 % du budget européen 2007-2008, soit près de 0,5 % du PIB de l'UE (El Agraa, 2011 : 297 & Baldwin, 2008 : 86) et les projets de budget pour 2013 lui accordaient encore plus de 40 % des ressources budgétaires de l'UE (Commission européenne projet de budget 2012). Elle relève considérablement le coût de la nourriture au sein de l'UE, ce qui explique pourquoi certains produits comme la viande d'Amérique latine restent un produit de luxe en Europe.

Ses effets de distorsion sont dénoncés par le groupe de Cairns (voir supra) et par les États-Unis qui veulent abaisser le niveau de production et supprimer les subventions aux exportations de l'UE. Mais les grands pays exportateurs agricoles n'ont pas réussi à garder une forte cohésion. Par exemple, le Brésil, membre

44 Ce groupe n'a aucun rapport avec le G-20 créé en 1999 qui comprend les 20 plus grandes économies du monde, dont l'UE qui a été mentionnée précédemment dans ce même chapitre.

du groupe de Cairns, a également été une des figures de proue du G20 sur l'opposition aux Singapore Issues et à la libéralisation des services. Or le G20 comprend des pays comme l'Inde et la Chine qui restent très interventionnistes et protectionnistes dans le domaine agricole. Comme le constatait Roberto Rodriguez, le ministre de l'Agriculture brésilienne au milieu des négociations en 2005 : « *the G20 is like a group of friends setting off for a trip to the cinema. Everyone wants to see the first movie, Export Subsidies […] Then about a fifth go home before the second one, Domestic Subsidies. By the final movie, Market Access, only about 40 per cent are left* »[45]. De plus, il s'est formé un G-10 groupant des économies protectionnistes sur le plan agricole comme la Corée ou les pays européens non membres de l'UE (Hoekman, 2010). Sans coalition claire et avec de nombreux acteurs refusant une réelle libéralisation du commerce agricole, les négociations sur ce dossier sont devenues très complexes. Ajoutant à la confusion, on a pu constater au cours de la conférence interministérielle de Hong Kong une dissension interne à l'UE. Le Commissaire britannique au commerce Peter Mandelson propose une baisse des droits de douane pour les produits agricoles en échange d'une baisse des droits pour les produits manufacturés et les services de grands pays émergents comme le Brésil, mais il est publiquement contredit par l'ancien premier ministre irlandais John Bruton et par la ministre de l'Économie française Christine Lagarde. Le gouvernement français organise une coalition de pays agricoles comprenant l'Irlande et douze autres États membres du sud et de l'est de l'UE pour s'opposer à toute concession supplémentaire sur l'agriculture (Alden, 2005 & Ricard, 2005). Mandelson a beau argumenté en déclarant *« Si nous voulons un plus grand accès au marché, dans les pays en développement avancés, pour nos produits manufacturés et nos services de haute qualité, nous devons en retour accorder un accès plus large à nos marchés agricoles »*, il se heurte au veto public du président français Chirac (Blustein, 2009 : 209 & Ricard, 2005). La position défensive européenne provoque un nouveau blocage à la conférence de Hong Kong en 2005.

L'Union européenne modifie néanmoins son système de subventions agricoles pour éviter les aides de type « amber box » (voir encadré 12.4) et opter essentiellement pour des aides de type « green box », alors que les États-Unis eux gardent un système de subventions couplées à la production et donc de type « amber box » (Laborde, 2007 : 103).

ENCADRÉ 12.4
Amber Box, Blue Box & Green Box

Selon la classification de l'OMC, les subventions agricoles sont divisées en trois boîtes : orange (amber), bleue (blue) et verte (green).

La boîte orange comprend les subventions qui créent des effets de distorsion sur la production et les échanges comme toutes les subventions couplées à la production et elles sont généralement interdites sauf exception.

La boîte bleue comprend des subventions qui visent à limiter la production. Elles ne sont pour le moment pas encore limitées par l'OMC, mais certains États membres, notamment le groupe de Cairns voudrait les placer dans la boîte orange.

La boîte verte comprend les subventions qui sont découplées de la production, n'ont pas d'effet de distorsion et sont donc autorisées. Ce sont notamment les aides liées à la politique régionale, à l'environnement et à l'aménagement rural.

Pour consulter cette classification, on peut consulter le site de l'OMC : http://www.wto.org/ french/tratop_f/agric_f/agboxes_f.htm

45 Le G-20 est comme un groupe d'amis qui va au cinéma. Tout le monde veut voir le premier film « les subventions à l'exportation », puis un cinquième rentre chez eux pour le second, « subventions aux producteurs nationaux ». Et pour le dernier : « accès au marché », seuls 40 % restent.

Pour complexifier encore la négociation agricole, un autre acteur prend de l'importance et se confronte aux demandes de libéralisation américaines ou du groupe de Cairn. Après la crise de la production alimentaire en 2008 qui a engendré des émeutes de la faim dans plusieurs pays en voie de développement, pour des raisons sociales et stratégiques, la Chine a accru considérablement son soutien aux producteurs agricoles. Les subventions de l'État chinois sont de type orange (voir encadré 12.4). Entre la fin des années 1990 avant le Doha Round et les années 2010, la part de la Chine dans la production agricole fait plus que doubler sa part de la production mondiale. Ses stocks très importants peuvent générer d'importantes distorsions sur les marchés mondiaux. Cette situation provoque alors une forte opposition entre la Chine, les États-Unis et le groupe de Cairn (Hopewell, 2020).

12.4.2 *La prolifération des accords commerciaux régionaux et bilatéraux et la montée des régionalismes*

A. Les origines de la prolifération

Dès 2001, le gouvernement Bush défend ouvertement une stratégie alternative aux négociations multilatérales du Doha round, celle de la « libéralisation compétitive » (Woolcock, 2008 : 52). Robert Zoellick, secrétaire d'État au Commerce des États-Unis, déclare en 2004 : « Nous n'allons pas accepter un veto contre la marche de l'Amérique vers l'ouverture des marchés. Nous voulons encourager les réformateurs qui veulent le libre-échange. Si d'autres ne veulent pas avancer, les États-Unis vont le faire avec ceux qui le veulent » (Defraigne, 2015).

Les États-Unis multiplient des négociations bilatérales pour mettre en place des accords de libre-échange dans le cadre de l'article XXIV du GATT. Cette politique a déjà débuté bien avant le Doha round, sous l'administration Bush qui, face à la création du Marché Unique Européen, lance entre 1989 et 1991 les négociations de l'ALENA (NAFTA) et de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA ou *Free Trade Area of the Americas*), qui vise à mettre en place une zone de libre-échange qui s'étend de « l'Alaska à la Terre du Feu » (Lustig, 1994 & Tennier, 2003). Cette politique est poursuivie par l'administration Clinton (Winham, 2008 : 189). Elle s'accélère avec l'enlisement du Doha round et les États-Unis multiplient ces accords bilatéraux de libre-échange : Singapour (2003), Chili (2003), Australie (2004), Maroc (2004), Amérique centrale (2004), Bahreïn (2004), Pérou (2004), Oman (2006), Colombie (2006), Panama (2007), Corée du Sud (2007). L'Union européenne suit également cette stratégie avec l'Afrique du Sud (1999), le Mexique (2000), l'Égypte (2001), le Chili (2002), les Caraïbes (Cariforum 2008) et la Corée du Sud (2011) (Horn, 2009 : 10).

Zoellick et ses successeurs américains considèrent que cette stratégie pragmatique de libéralisation a comme avantage de renforcer leur position de négociation dans le Doha round. En cas d'échec du round, les firmes des États-Unis (et l'UE qui suit la même politique) bénéficieront tout de même d'accès privilégiés à certains marchés par le biais de ces accords de libre-échange bilatéraux. Cette stratégie permet également de contourner les résistances de grandes économies émergentes comme le Brésil, la Chine ou l'Inde, car en concluant des accords avec des dizaines de PVD, les États-Unis et l'UE les isolent et peuvent imposer certaines normes de libéralisation à la majorité des membres de l'OMC par la voie bilatérale. Ainsi dans la plupart de ces accords, les États-Unis et l'UE reprennent des clauses qui vont plus loin que des règles existantes de l'OMC dans des domaines comme la propriété intellectuelle, les investissements, les services ou les marchés publics (*procurement*) (Horn, 2009), domaines où le Brésil, la Chine et l'Inde résistent fortement dans le cadre du Doha round.

Évidemment cette stratégie des États-Unis et de l'UE, visant à conclure des accords bilatéraux parallèlement aux négociations multilatérales du Doha round, a fait des émules. Ainsi, Noboru Hatakeyama, le président du JETRO, l'agence japonaise du commerce extérieur, soulignent en 2002 que le Japon n'était pas

intéressé par ces accords de libre-échange bilatéraux dans les années 1980-1990, mais qu'ils sont acculés à faire de même du fait de « l'encerclement » des accords bilatéraux des États-Unis comme de l'UE (Blustein, 2009 : 177). On assiste alors à une véritable prolifération des accords commerciaux préférentiels bilatéraux. En 2011, plus de 500 ont été notifiés à l'OMC et 300 accords sont en vigueur selon l'OMC (WTO report 2011 : 3 & OMC rapport 2012 : 60). En 2008, 35 % du commerce mondial s'effectuait au sein des tels accords contre seulement 18 % en 1990 (WTO 2011 : 7).

Bien sûr, la multiplication de ces accords bilatéraux ne s'explique pas uniquement par la concurrence entre les grandes économies. On a également pu voir le développement d'accords de libre-échange entre PVD et d'accords qui visent explicitement à développer un projet régional (Mercosur, Communauté Andine des Nations, ANASE, Cariforum, SADC, CEDEAO). Plusieurs facteurs expliquent cette montée en puissance d'accords bilatéraux et régionaux au cours des années 1990-2000.

Premièrement, un effet domino a joué. Lorsque la CEE a lancé son projet de Marché Unique, certains de ses partenaires ont pu craindre que l'Europe devienne plus introvertie sur le plan commercial, notamment dans le contexte des débuts difficiles de l'Uruguay Round entre 1986 et 1992. Les États-Unis ont lancé l'ALENA en même temps que l'ANASE et le MERCOSUR. Le Japon et l'Australie, qui craignaient de se retrouver isolés face à des blocs régionaux, ont mis en avant la création de l'APEC pour favoriser la libéralisation commerciale transpacifique. La crainte de se retrouver isolés pousse les pays à développer leurs propres accords bilatéraux et régionaux. Certains petits États ne faisant pas partie d'un bloc commercial régional développent des accords bilatéraux pour se garantir des accès privilégiés à leurs marchés d'exportation. C'est notamment le cas du Chili, d'Israël ou de la Corée du Sud.

Deuxièmement, les années 1990 vont, par le contexte néolibéral d'abandon du modèle de l'ISI (notamment le Consensus de Washington) et par la volonté des gouvernements de nombreux PVD d'attirer des multinationales pour créer des plateformes d'exportation en espérant améliorer leur balance des paiements, générer de l'emploi et permettre des diffusions de technologie et de savoir-faire. Les PVD se retrouvent en concurrence pour attirer les IDE des pays avancés. Créer un grand marché régional plus intégré par le biais d'un accord de libre-échange permet d'attirer des multinationales qui peuvent à la fois utiliser cette région comme plateforme d'exportation vers le reste du monde, mais également vers les différents pays de la région en question. Ainsi, une des motivations derrière le lancement des négociations d'une zone de libre-échange de l'ANASE au début des années 1990 est de rendre plus attractif l'ANASE aux yeux des multinationales après la confirmation de l'ouverture de l'économie chinoise aux IDE. Craignant, avec raison, une diversion des flux d'IDE en faveur de la Chine du fait de l'immense potentiel de son marché intérieur, les pays de l'ANASE tentent de mieux intégrer leur région pour créer un grand marché de 500 millions de consommateurs potentiels.

Troisièmement, certains pays, qui disposent de champions nationaux et qui continuent d'avoir une politique industrielle visant à transformer ces champions en compétiteur de niveau mondial, négocient des accords de libre-échange pour élargir leur marché domestique, permettant à leurs firmes nationales de bénéficier de plus d'économies d'échelle, d'effets d'apprentissage (*learning-by-doing*), de faire l'expérience de la gestion internationale d'un processus de production et de distribution et d'ainsi acquérir les avoirs intangibles pour affronter les multinationales des pays les plus avancés. Cette stratégie a été poursuivie par les pays de la CEE face aux firmes américaines, mais aussi par des économies émergentes disposant déjà de très grandes firmes comme le Brésil avec le Mercosur, l'Afrique du Sud avec la SADC ou encore la Thaïlande ou Singapour avec l'ANASE (Nesadurai, 2003 ; Santander, 2008 ; Tennier, 2003).

Quatrièmement, la fin de la guerre froide a changé le contexte géopolitique et donné de nouvelles marges de manœuvre sur le plan diplomatique et commercial à des pays traditionnellement alliés des États-Unis. La chute de l'URSS a contribué à désolidariser le camp antisoviétique. Elle a libéré de nombreux pays de la tutelle diplomatique de Washington, permettant à leur gouvernement de recourir à de nouveaux outils

pour mieux défendre leurs élites économiques nationales. Certains pays d'Amérique latine et d'Asie orientale ont alors développé des projets régionaux qui visaient notamment à contrer la position hégémonique des États-Unis et à renforcer leur position de négociation internationale. Certains voient également la montée en puissance de blocs régionaux comme un phénomène de plus long terme de dilution du système westphalien des États-nations par les forces de la mondialisation économique et leur remplacement par un système complexe d'institutions concurrentes situées à des niveaux de pouvoir différents (niveau infranational, national, supranational régional, multilatéral) (Gamble, 2008).

B. Les problèmes liés à la prolifération des accords bilatéraux et régionaux

Un premier problème est celui du *spaghetti bowl* identifié par l'économiste Bhagwati en 1995. Il met en évidence les distorsions commerciales et la complexité qu'engendrent ces centaines d'accords, qui sont le plus souvent des accords partiels (ils ne couvrent pas l'ensemble du commerce) aux calendriers différents (chaque accord prévoit des délais particuliers pour effectuer la libéralisation, qui varient parfois selon les biens considérés et les États signataires d'un même accord). La multiplication de ces accords, qui sont extrêmement techniques, détaillés et longs parfois de centaines de pages, rend les règles commerciales internationales plus opaques, accroissent les obstacles de type bureaucratique (*« red tape »*) et la corruption. Les entreprises, surtout les PME qui ne disposent pas d'un personnel qualifié en droit du commerce international, doivent gérer une masse croissante d'informations pour organiser de manière optimale leur circuit de production et de distribution au niveau régional ou international. Ainsi plusieurs études et enquêtes réalisées au cours des années 2000 révélaient que, malgré la création de la zone de libre-échange partielle de l'ANASE en 1995, de nombreuses entreprises considéraient toujours l'ANASE comme dix marchés nationaux distincts du fait de la complexité, de la longueur de libéralisation du calendrier de cet accord et de l'existence de barrières techniques au sein de l'ANASE (ADB, 2009). Les PMA et certains petits PVD ne disposent pas de suffisamment de personnel administratif qualifié pour identifier précisément les implications de cette pléthore d'accords dans les négociations multilatérales ou bilatérales dans lesquels ces petits PVD sont impliqués.

Un deuxième problème est celui de la marginalisation des petits pays qui ne font pas partie d'un bloc commercial. On constate que certains pays disposent de nombreux accords bilatéraux ou régionaux, c'est le cas de l'UE (plus d'une trentaine), des autres économies de l'Europe occidentale, des États-Unis, du Japon, mais aussi de la plupart des économies émergentes (Turquie, Corée du Sud, Chili, Singapour, Chine, Brésil, Mexique) de la semi-périphérie. Par contre, les économies de régions périphériques comme l'Afrique subsaharienne, l'Asie centrale, ou l'Asie du Sud ne disposent que de quelques accords, ce qui peut contribuer à renforcer leur caractère périphérique dans l'économie mondiale.

Un troisième problème est évidemment la fragilisation du système multilatéral, car, avec la multiplication des accords bilatéraux, un accord multilatéral devient moins indispensable. Les accords régionaux ont permis de renforcer les phénomènes d'intégration régionale en facilitant la régionalisation du processus de production des multinationales. On observe, depuis deux décennies, un accroissement plus rapide du commerce intrarégional par rapport au commerce interrégional. On assiste ainsi à la création de certaines régions qui sont de plus en plus intraverties sur le plan commercial et qui pourraient diviser l'économie mondiale en blocs commerciaux plus à même qu'actuellement d'envisager des politiques protectionnistes.

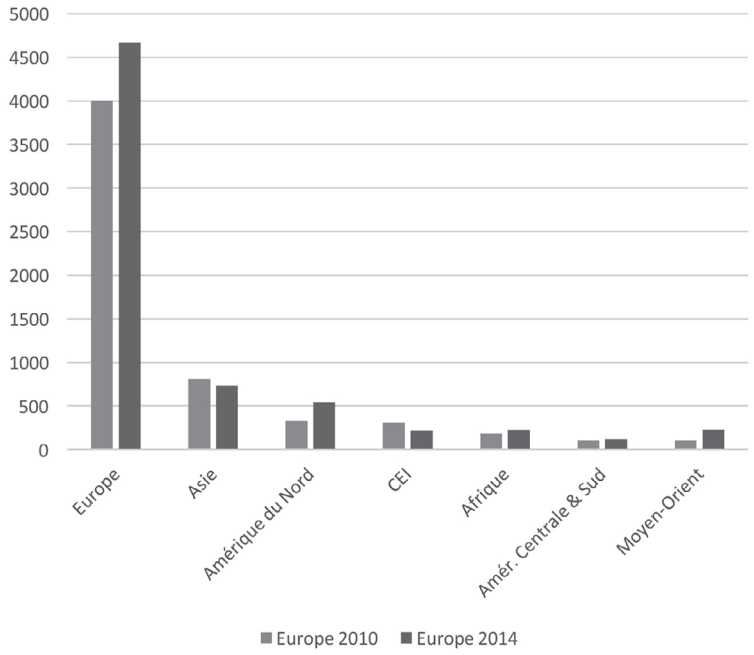


Figure 12.1 *Destination des exportations de marchandises provenant d'Europe en 2010 et en 2014 (en milliards de dollars)*

Source : WTO 2016

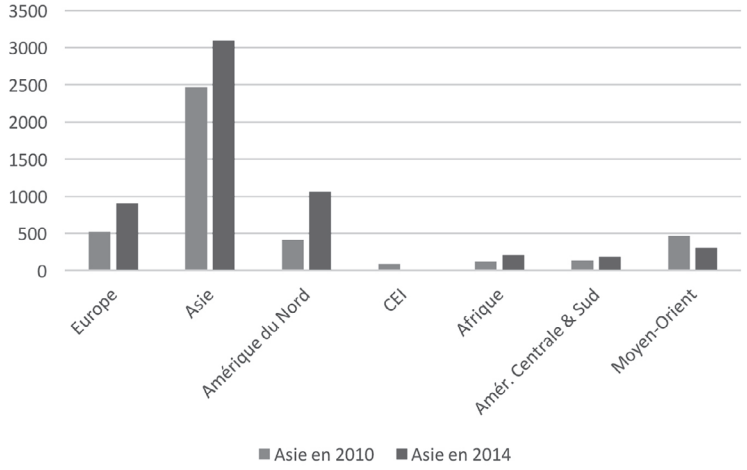


Figure 12.2 *Destination des exportations de marchandises provenant d'Asie en 2010 et en 2014 (en milliards de dollars)*

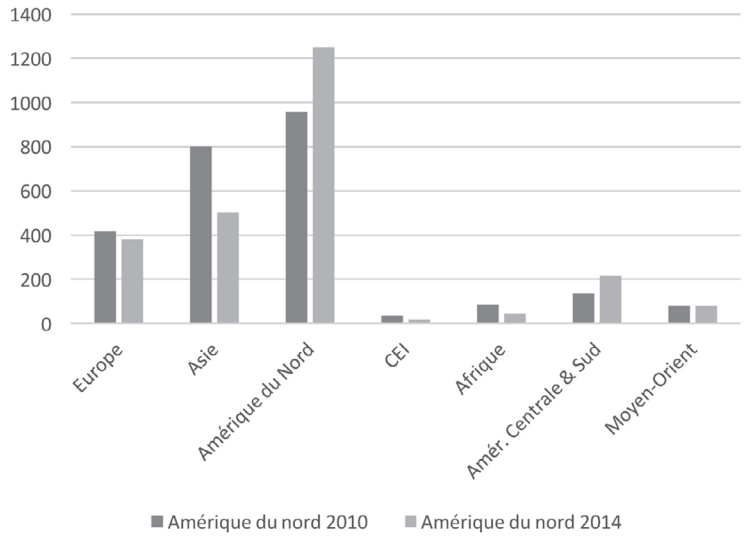


Figure 12.3 *Destination des exportations de marchandises provenant d'Amérique du Nord en 2010 et en 2014 (en milliards de dollars)*

Source : WTO 2016

C. L'échec de Doha et l'avenir de l'OMC

Depuis l'échec de la conférence interministérielle de décembre 2011, la grande majorité des acteurs semblent considérer le Doha round comme un échec définitif (Sauvé, 2012 : 14). L'échec du Doha round peut être attribué, d'une part, aux pays industrialisés qui refusent de renoncer à leur protectionnisme agricole et, d'autre part, aux grandes économies émergentes qui veulent garder leurs outils de politique industrielle de soutien à leurs champions nationaux, rejetant les *Singapore issues* et une plus grande ouverture aux IDE, aux produits manufacturés et aux services. Le *contexte* plus favorable aux PVD empêche les États-Unis et l'UE d'imposer l'agenda comme au cours de l'Uruguay round. Comme le souligne Sauvé, le Doha round a été lancé sous l'« ancien régime », c'est-à-dire dominé par le Quad (États-Unis, UE, Japon, Canada), mais a été bouleversé par des oppositions mieux organisées des PVD (Sauvé, 2012 : 15). La montée en puissance des exportations manufacturières de la Chine a également dissuadé les autres PVD d'abaisser leurs barrières tarifaires. Il existe aussi certains facteurs plus techniques propres à l'organisation des négociations comme le nombre de pays impliqués, les nouvelles procédures des premières négociations de l'OMC, mais aussi la volonté de réaliser un engagement unique (*« single undertaking »*), c'est-à-dire que tous les pays doivent signer un seul accord qui englobe la totalité de la vingtaine de dossiers négociés en parallèle dans le round (Narlikar, 2012 : 35 & Hufbauer, 2012 : 22). Les estimations des gains économiques du Doha round du CEPII, de la Banque Mondiale et du Peterson Institute indiquaient des résultats négligeables entre 0,08 % et 0,2 % du PIB mondial (CEPII, 2009 ; Hufbauer, 2012 : 31 & Laborde, 2008 : 105). Au regard de l'importance des obstacles à la conclusion du round et de la faiblesse des gains attendus, les lobbies des grandes entreprises se sont rapidement désintéressés du Doha round (Hubfauer, 2012 : 22 & Defraigne, 2007).

Après l'échec du round de Doha, certains proposent d'autres dossiers que pourrait reprendre l'OMC comme la question des sous-évaluations compétitives des devises ou les questions liées à l'énergie et l'environnement (Hoekman, 2012 : 48 & Hufbauer, 2012 : 26). Toutefois, l'échec de Doha et la crise économique peuvent fragiliser et décrédibiliser considérablement le système multilatéral (Sauvé, 2012 : 14). Depuis son

enlisement, des officiels américains ont plaidé pour une modification radicale du système de négociation multilatérale existant en faveur d'accords limités aux seuls pays désirant plus de libéralisation et en excluant des *free riders* (Guna, 2007). Le futur du système multilatéral au cours de la prochaine décennie reste incertain.

D. La crise de 2008 et l'affaiblissement du système multilatéral

La crise financière qui éclate en 2008 se transmet au reste de l'économie réelle et provoque en 2009 une récession mondiale et un effondrement des flux commerciaux sans précédent depuis la crise de 1929. Toutefois, les stabilisateurs sociaux (allocations de chômage, primes à la consommation), les interventions des banques centrales pour injecter des liquidités dans l'économie et le sauvetage des banques par les gouvernements ont évité une panique bancaire similaire à celle de 1929 et limité le *credit crunch* subi par l'économie réelle[46]. De ce fait, l'impact sur la production a été jusqu'ici bien moindre qu'au cours des années 1930. Entre 1928 et 1932, le commerce international s'effondre de 25 %, la production mondiale de biens de consommation de 20 % et des biens d'équipement de près de 60 % (James, 2008 : 103). Les prix des biens manufacturés chutent de plus de 40 % (James, 2008 : 104). La chute des prix et de la production entre 2009 et 2012 a été beaucoup moins forte qu'entre 1929 et 1932, le niveau de 2012 ayant dépassé celui de 2009 (Banque Mondiale, 2017).

Les poussées protectionnistes de l'après 2008 sont restées incomparablement plus mesurées qu'au cours des années 1930. Le tarif protectionniste Smoot-Hawley adopté par le Congrès en 1930 (mais lancé dès l'été 1929, soit avant le Krach d'octobre du fait de la crise de surproduction de l'économie américaine) impose des droits de douane de 50-55 % (Bairoch, 1997 : 61). La Grande-Bretagne ferme le Commonwealth au reste du monde après la conférence d'Ottawa en 1932, les pays européens recourent à des quotas sur des milliers de produits et se replient vers leurs possessions coloniales (James, 2001 : 126). Au contraire, après une chute des exportations de marchandises de 12 % en 2009 consécutive au choc de la crise financière sur l'économie réelle, les exportations grimpent de plus de 14 % en 2010 et ralentissent ensuite en 2012, mais la situation n'est pas comparable à l'effondrement du commerce des années 1930.

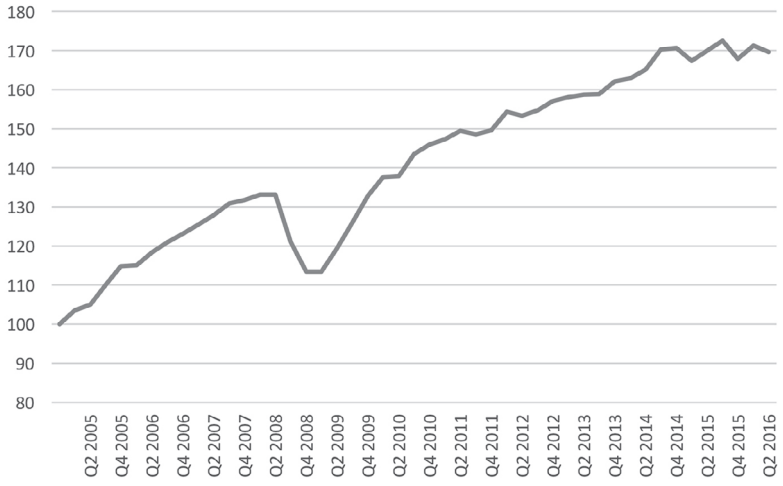


Figure 12.4 *Évolution du commerce mondial (2005 = 100)*

Source : OMC 2017

46 Voir chapitre 5.

On constate cependant la multiplication de mesures protectionnistes basés sur le monde. Les gouvernements américain et chinois ont réalisé des programmes de relance basés sur des grandes dépenses d'infrastructures explicitement réservées à des firmes nationales (le *Buy American act*). Des pays comme l'Indonésie ont recours à des limitations de licences d'importation dans certains secteurs manufacturiers. La crainte est de voir se renforcer un protectionnisme au fur et à mesure que les économies s'enlisent dans une faible croissance, voire une stagnation, notamment en Europe, au Japon et aux États-Unis. En 2016, le Global Trade Alert du think-tank CEPR constatait un quadruplement des mesures protectionnistes par rapport au 2009, et cela avant même la présidence de Trump. Ce protectionnisme est particulièrement visible dans l'acier, l'aluminium, mais aussi dans les services liés à internet (Google vs Baidu), ce qu'on appelle le protectionnisme numérique (Donnan, 2016). Le commerce mondial a connu un déclin en 2015, évoluant moins vite que la croissance de l'économie mondiale, ce qui constitue une tendance exceptionnelle depuis 1945 (WTO, 2016).

L'échec du DDA et la poursuite de la politique de libéralisation compétitive ont considérablement affaibli l'OMC. Les avancées en termes de libéralisation commerciale se font dans le cadre d'accords bilatéraux qui sont simplement notifiés à l'OMC. L'accession à la présidence de Trump soulève d'importantes interrogations. Il est le premier président américain à avoir publiquement évoqué la possibilité de quitter l'OMC depuis sa création en 1995 et il a également fortement critiqué l'ORD.

Mais la poursuite d'une libéralisation au moyen d'accords bilatéraux se heurte aux mêmes difficultés que le DDA. Depuis l'Uruguay Round (1986-1994), les négociations commerciales se concentrent sur d'autres obstacles que les barrières tarifaires relatives aux produits manufacturés. L'inclusion de la propriété intellectuelle, des règles relatives aux IDE, les « Singapore issues » et la reconnaissance mutuelle ou l'harmonisation des barrières techniques font que les accords commerciaux dits de « nouvelle génération » sont beaucoup plus complexes à négocier.

Ces accords impliquent des aspects qui sortent du domaine du commerce comme les marchés publics, les normes environnementales, les services financiers, les télécoms et les utilities. Ils restreignent considérablement la capacité des États de légiférer dans certaines matières économiques et de poursuivre certaines politiques industrielles. Ces accords qui comprennent des volets sur les IDE prévoient le plus souvent des mécanismes d'arbitrage ISDS particulièrement problématiques depuis leur utilisation plus fréquente depuis les années 2000[47].

De plus, le ralentissement économique rend plus tendu le débat autour du degré d'ouverture commerciale d'une économie nationale. Certes, des pays en grande difficulté du fait de la crise (défaut, difficulté d'accéder aux crédits internationaux) pourraient se trouver acculer à faire des concessions dans des domaines qui bloquaient jusqu'alors la conclusion de certains accords bilatéraux nouvelle génération. Ce peut être le cas de pays comme l'Équateur, l'Argentine, voire le Venezuela. Mais d'un autre côté, les plus grandes économies (États-Unis, l'Europe, le Japon et la Chine) ont adopté plus de mesures protectionnistes depuis la crise, tout en continuant de négocier de nouveaux accords bilatéraux. Avec 782 accords bilatéraux notifiés à l'OMC dont 345 en vigueur (contre une centaine au lancement du DDA), le problème du *spaghetti bowl* continue de s'accroître (OMC, 2021).

Les baisses de salaires d'une partie importante de la population des pays les plus développés depuis les années 2000, la crainte des phénomènes de délocalisations vers des pays à bas salaires et de « dumping social » ont renforcé les courants politiques en faveur de politiques protectionnistes. Bien que la baisse de la part des salaires dans le PIB s'explique par d'autres facteurs (chômage engendré par la robotisation, précarisation croissante des contrats de travail, mise au travail de chômeurs suite aux réductions d'allocation), la « mondialisation » est vue comme la principale responsable de la dégradation des conditions de vie d'une partie de la

47 Pour une analyse en profondeur sur les arbitrages ISDS, se référer à la section 12.3.2 B.

population. Cette situation qui affecte la majorité des partis politiques au pouvoir pèse sur les négociations de libéralisation commerciale.

Les négociations du TTIP, du CETA ou du Mercosur sont emblématiques de ces difficultés techniques et politiques.

12.4.5 *L'impact du COVID-19*

La crise engendrée par les confinements pour contrer la pandémie du Covid-19 au début de 2020 a causé une chute brutale mais de courte durée du commerce international. Dès le printemps 2021, le volume du commerce mondial avait retrouvé son niveau d'avant crise (World Trade Organization, 2021).

Les chaînes de valeur globales (réseaux de productions internationaux) se sont bloquées, engendrant des ruptures d'approvisionnement et mettant en évidence l'interdépendance des économies mondiales. Certains analystes et politiciens ont alors parlé de la nécessité du *reshoring*, donc de rapatrier ces réseaux de production au niveau national ou européen (Giovannini et al, 2021 ; Shih, 2020 ; Enderwick & Buckley, 2020). Ces réflexions hâtives, publiées au début de la pandémie, semblent ignorer les impacts probables du *reshoring* sur le niveau des prix, sur d'éventuels bouleversements socio-politiques mondiaux, sur l'efficacité économique et environnementale (produire local n'implique pas nécessairement une plus grande efficacité énergétique et moins de pollution). Selon d'autres analyses, le reshoring devrait s'accompagner d'une baisse de la croissance et des revenus (Arriola, 2021 & Eppinger et al, 2021). Cependant, les opinions en faveur du *reshoring* n'ont pas pris une ampleur suffisante pour pousser les gouvernements et les firmes à modifier leurs politiques et leurs stratégies en matière d'organisation de la *supply-chain*. Les chaînes de valeur se sont rapidement reconstituées, bien que plusieurs secteurs ont connu des goulots d'étranglement, engendrant des retards d'approvisionnement et des phénomènes d'inflation temporaire qui continuent d'affecter l'économie mondiale en 2021.

Cependant, il est difficile de prévoir comment évolueront les stratégies des États et des entreprises en ce qui concerne les chaînes de valeur globalisées, d'autant que d'autres facteurs majeurs, notamment environnementaux et géopolitiques (notamment l'accroissement des tensions entre la Chine et les États-Unis), doivent également être pris en considération. Le risque pandémique, qu'il provienne de nouvelles variantes du COVID-19 ou d'autres virus, pourrait s'accroître avec les phénomènes de déforestations et de réchauffement climatique. De nouvelles vagues pandémiques devraient à nouveau mettre sous tension ces chaînes de valeur, entrainant les États et les entreprises à modifier leur arbitrage entre réduction des coûts et réduction du risque de rupture d'approvisionnement stratégique. Il est néanmoins possible de constater à ce stade, 18 mois après le début de la crise pandémique, que les chaînes de valeurs n'ont pas encore été profondément transformées si l'on observe les flux commerciaux entre pays par secteur (World Trade Organization, 2021).

12.5 L'ABSENCE DE CLARTÉ INSTITUTIONNELLE AU SEIN DES COMPÉTENCES COMMERCIALES DE L'UE ET LA FRAGILISATION DE L'UE COMME ACTEUR DES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES INTERNATIONALES

L'article 4 TFUE stipule que « l'Union dispose d'une compétence partagée avec les États membres lorsque les traités lui attribuent une compétence qui ne relève pas des domaines visés aux articles 3 et 6 ». Les compétences dites « partagées » entre l'Union et les États membres s'appliquent aux principaux domaines suivants : marché intérieur, politique sociale, cohésion économique, sociale et territoriale, agriculture et pêche, environnement, politique des consommateurs, transports, réseaux transeuropéens, énergie, espace de liberté, sécurité et justice,

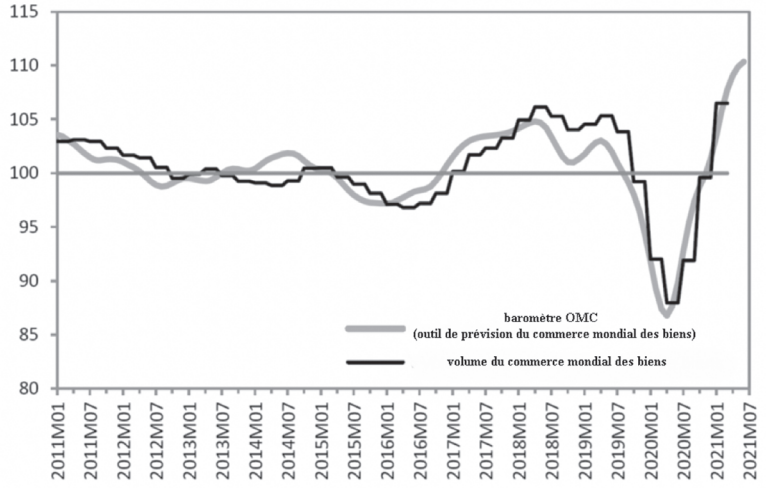


Figure 12.5 *Évolution du commerce mondial des biens avant et après l'éruption de la pandémie*

Source : OMC, 2021

sécurité et santé publique. Il en est de même pour les investissements de portefeuille (alors que les IDE sont eux bien compétences exclusives de l'UE (Gstöhl & De Bièvre, 2018). Si les accords commerciaux sont mixtes, alors les États membres doivent donner leur accord. Or, les accords nouvelle génération contiennent de nombreux éléments qui en font des accords mixtes comme ceux de Cotonou. En décembre 2016, le dernier accord entre l'UE et Singapour est qualifié de mixte selon l'avocat général à la Cour européenne de Justice Sharpston chargée de se prononcer sur la nature juridique de cet accord signé le 21 septembre 2013. La Cour a rendu son avis dans le même sens le 16 mai 2017 :

« Dans son avis de ce jour, la Cour, après avoir précisé que l'avis porte uniquement sur la question de la compétence exclusive ou non de l'Union et non sur la compatibilité du contenu de l'accord avec le droit de l'Union, considère que l'accord de libre-échange avec Singapour ne peut pas, dans sa forme actuelle, être conclu par l'Union seule, du fait que certaines des dispositions envisagées relèvent de la compétence partagée entre l'Union et les États membres. Il s'ensuit que l'accord de libre-échange avec Singapour ne peut être conclu, en l'état, que par l'Union et les États membres agissant de concert ». Les traités dits « nouvelle génération » comme le TTIP sont donc considérés comme mixtes, ce qui permet à des États membres ou, dans certains cas, à des entités fédérées d'État membre de refuser la ratification du traité même en cas de majorité au Conseil. Cette situation fragilise fortement la position de négociation de l'UE. Déjà, le Commissaire européen pouvait être ouvertement contredit par des gouvernements d'États membres – comme Mandelson par le gouvernement Sarkozy sur la libéralisation de l'agriculture ou Karel de Gucht par la chancelière Merkel sur les panneaux solaires chinois. Mais en cas de traité mixte, on peut avoir un refus de ratification parfois plusieurs années après la signature de l'accord. L'ancien commissaire au commerce Mandelson estime que « la politique commerciale ne survivra pas à un monde dans lequel les accords commerciaux doivent être "démocratisés" par chaque parlement et par chaque sous-législature avant de voir le jour. C'est une épée de Damoclès qui pèse sur la politique commerciale européenne »[48] (Beesley, 2016).

Le CETA avait déjà été inclus comme Traité mixte à la demande de la France, de l'Allemagne et de la Wallonie. Le Parlement wallon a refusé de ratifier l'accord tel quel et a exigé d'inclure de nouvelles conditions.

48 "EU trade policy won't survive in a world where trade agreements have to be 'democratised' by every single national parliament and sublegislature across the EU before they see the light of day. This is a dagger at the heart of European trade policy".

Elle a obtenu essentiellement le droit de requérir la clause de sauvegarde pour bloquer les importations de produits agricoles canadiens en cas de perturbation du marché agricole local wallon (voir supra). Les autorités wallonnes ont également demandé la non-application du chapitre 8 relatif à l'ISDS[49]. Cependant, ce point, exigé par le ministre du Commerce allemand Sigmar Gabriel dès septembre 2014, était déjà entériné par les 28 ministres du Commerce en octobre 2016 (Wagstyl, 2014 & Stroobants, 2016).

Le baroud d'honneur des autorités wallonnes sur le CETA n'a pas eu beaucoup d'effet concret. Il n'est pas garanti que la Wallonie obtienne une réponse positive à sa requête de clause de sauvegarde lorsqu'elle la formulera[50]. On peut s'interroger sur les motivations réelles des politiciens wallons de la majorité socialiste-centriste qui semblent surtout avoir voulu contrer le renforcement des courants d'opinions hostiles au libéralisme commercial et couper l'herbe sous le pied à la gauche radicale (le Parti des Travailleurs de Belgique, assez proche de Mélenchon, est crédité de 18 % dans les sondages à l'automne 2016 alors que les socialistes chutent fortement). Le président socialiste du gouvernement wallon prône un « patriotisme économique » wallon, ce qui laisse perplexe sachant que la Région wallonne compte moins de 5 millions d'habitants et reste une économie largement dominée par des firmes multinationales.

Le Parlement européen a finalement voté en faveur de l'accord en février 2017. Les supporters du blocage de la Wallonie clament qu'elle a eu le mérite d'accroître la publicité du débat autour des ISDS (voir supra). Elle a surtout révélé la fragilité des pouvoirs de négociation de l'UE soumis au contrôle des parlements des États membres et même d'entités fédérées. Le spécialiste de l'UE du Financial Times Münchau parle à ce sujet d'un début de désintégration pour l'UE (Münchau, 2016).

En fait, les difficultés autour du processus de décision et de ratification des traités mixtes de l'UE reflètent les limites d'une construction européenne qui n'arrive pas à déboucher sur un État fédéral détenant l'ensemble des prérogatives en matière de diplomatie commerciale et autres politiques clefs (fiscalité, politique sociale) qui sont concernées par ces traités nouvelle génération. Sans davantage de dévolution de pouvoir des États membres au niveau supranational européen, il est probable que l'UE perde toute crédibilité en matière d'accords complexes mixtes auprès des autres grandes puissances commerciales. Cecilia Malström, la Commissaire au commerce de la Commission Juncker résumait la situation en automne 2016 : « si nous n'y arrivons pas avec le Canada, avec qui pourrons-nous faire des accords ? »[51] (Beesley, 2016).

12.6 QUEL CONTRÔLE PAR LA POPULATION EUROPÉENNE ?

Les négociations du TTIP et de CETA ont fait l'objet d'une plus grande diffusion publique de documents suite aux pressions de parlementaires et des ONG. La crise de 2008 a attisé les tendances protectionnistes. À cela s'ajoute un nombre croissant d'ONG qui mettent en avant le rôle des lobbies des grandes multinationales et fédérations d'industries, ainsi que l'absence de transparence du processus décisionnel au sein des institutions

49 L'accord entre les autorités fédérales et fédérées belges relatif au CETA stipule que : « Sauf décision contraire de leurs Parlements respectifs, la Région wallonne, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire francophone et la Région de Bruxelles-Capitale n'entendent pas ratifier le CETA sur la base du système de règlement des différends entre investisseurs et Parties, prévu au chapitre 8 du CETA, tel qu'il existe au jour de la signature du CETA ». « La Région flamande, la Communauté flamande et la Région de Bruxelles-Capitale saluent en particulier la déclaration conjointe de la Commission européenne et du Conseil de l'Union européenne à propos de l'Investment Court System ».

50 L'accord entre les autorités fédérales et fédérées belges relatif au CETA stipule que l'État fédéral ou une entité fédérée compétente en matière agricole se réserve le droit d'activer la clause de sauvegarde en cas de déséquilibre de marché, y compris lorsque ce déséquilibre est identifié pour un seul produit. Des seuils précis seront déterminés endéans les 12 mois qui suivent la signature du CETA déterminant ce que l'on entend par déséquilibre de marché. La Belgique défendra les seuils ainsi déterminés « *dans le cadre du processus de décision européen* ». Cela signifie que la Wallonie ne pourra pas décider seule de ces seuils.

51 "If we can't do it with Canada then with whom can we make agreements ?"

européennes. Cela a forcé la Commission à communiquer davantage, mais sans convaincre les sceptiques, car il est difficile d'engager une négociation entre groupes d'intérêts industriels européens désireux de préserver leurs secrets commerciaux et leurs stratégies face à leurs concurrents internationaux tout en publiant l'ensemble des informations au grand public. Un accord comme le CETA est constitué de plus de 1500 pages (sans compter les annexes) d'un texte juridique complexe dont les détails sont cruciaux et peu accessibles à ceux qui ne disposent pas d'une connaissance approfondie du droit européen, des règles multilatérales du commerce international et des aspects techniques de chacun des secteurs discutés dans l'accord. De plus, malgré les techniques de *computable general equilibrium* utilisées pour estimer les gains ou les pertes de secteurs d'activité engendrés par un accord commercial, il reste difficile de prévoir les effets dynamiques de long terme induits par les nouvelles spécialisations au sein de chacun des États membres. L'ouverture d'un secteur à la concurrence internationale peut signifier un fort affaiblissement, mais des ressources (main-d'œuvre et capital) peuvent se libérer pour aller vers des secteurs de l'économie nationale qui disposent de meilleurs avantages comparatifs ricardiens. Il est également possible que ces nouvelles allocations de ressources fassent perdre des districts marshalliens high-tech difficiles à récréer, affectant les possibilités de développement technologique à long terme d'un État membre. Les limites de l'analyse prospective en matière d'accords commerciaux complexes et leur technicité ne permettent pas un débat ouvert et compréhensible pour la population, voire pour la plus grande partie du monde politique et de la fonction publique, qui doit se faire une opinion à travers des simplifications souvent outrancières en faveur ou en défaveur de la libéralisation commerciale. Évidemment, les grandes multinationales qui disposent d'une longue expérience de lobbying, de moyens médiatiques à travers leurs participations dans des groupes de presse et autres médias, ainsi que d'un staff très qualifié et bien rémunéré (directement ou via le service de firmes de lobbying) arrivent plus facilement à se frayer un chemin dans cette complexité réglementaire pour avancer leurs intérêts.

BIBLIOGRAPHIE

ADDA, Jacques : « La Mondialisation de l'Économie », Tome 1 & 2, La Découverte, Paris, 2006.

AGLIETTA, Michel & LANDRY, Yves : La Chine vers la superpuissance. Economica, Paris, 2007.

AGLIETTA, Michel & BAI, Guo : « La Voie Chinoise : Capitalisme et Empire » Odile Jacob Économie, Paris, 2012.

AGLIETTA, Michel & LEMOINE, Françoise : « La nouvelle frontière de la croissance chinoise » in CEPII : « l'Économie Mondiale 2011 », La Découverte, Paris 2010.

AIIB : https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/members-of-bank/index.html, consulté le 30 mars 2017, 2017.

ALDEN, Edward : « EU cannot cut farm tariffs further », Financial Times, 7 décembre 2005.

ALDEN, Edward : « Trump Is Escalating the Trade Fight With Europe – and There's No Easy Way Out », Foreign Policy, 24 juillet 2020.

ALLISON, Graham : « Destined for War, London : Scribe », 2017.

ARRIOLA, Christine et al : "Global Value Chains :Efficiency And Risks In The Context of COVID-19", OECD 2021.

ASEAN Statistics : https://data.aseanstats.org/fdi-by-hosts-and-sources, consulté le 12 septembre 2021.

BACON, Paul, MAYER, Harmut & NAKAMURA, Hidetoshi : « The European Union and Japan », Ashgate, Farnham, 2015.

BAFOIL, François : « Le post-communisme en Europe », La Découverte, Paris, 1999. BAIROCH, Paul : « Victoires et déboires », volume III, Gallimard, Paris, 1997.

BALDWIN, Richard & WYPLOSZ, Charles : « The Economics of European Integration », Mc Graw Hill, 2009.

BANQUE MONDIALE : http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK : 20101240~menuPK :1697052~pagePK :51123644~p iPK :329829~theSitePK :29708,00.html, 2013.

BARTON, John H., GOLDSTEIN, Judith, JOSLING, Timothy & STEINBERG, Richard : « The Evolution of the Trade Regime : Politics, Law and Economics of the GATT and the WTO », Princeton University Press, 2006.

BAUER, Matthias & ERIXON, Fredrik : « Splendid Isolation » as Trade Policy : Mercantilism and Crude Keynesianism in « the Capaldo Study » of TTIP" ECIPE OCCASIONAL PAPER, 03/2015, Brussels, 2015.

BEESLEY, Arthur : « Belgium sinks EU-Canada trade deal after Wallonia veto » 25/10/2016, Financial Times, London, 2016.

BENAROYA, François : « L'économie de la Russie », La découverte, Paris, 2006. BENICHI, Régis : « Histoire de la mondialisation », Vuibert, 2008.

BENJAMIN, Chantelle : « Investors are leaving South Africa, could take miners along, analysts say », S&P Global Market Intelligence, 2019.

BEN PORAT, Guy : « Israel since 1980 », Cambridge University Press, 2008, pp. 9-145. BEREND, Ivan : « From the Soviet Bloc to the European Union », Cambridge University Press, Cambridge, 2009.

BLUSTEIN, Paul : « Misadventures of the most favored nations », Public Affairs, New York, 2009.

BOILLOT, Jean-Jacques : « L'économie de l'Inde », La Découverte, 2006. BOUISSOU, Jean-Marie : « Le Japon Contemporain », CERI, Fayard, Paris, 2007.

BOWN, Chad P. : « Anatomy of a flop : Why Trump's US-China phase one trade deal fell short », Peterson Institute for International Economics, Washington, 2021.

BOWN, Chad P. & KOLB, Melina : « Trump's Trade War Timeline : An Up-to-Date Guide », Peterson Institute for International Economics, Washington, 2021.

BRAGA, Carlos, FINK, Carsten & SEPULVEDA, Carlo Paz : « Intellectual Property and Economic Development », World Bank Working Paper nº 412, Washington DC, 2000.

BRAECKMAN, Colette : « Le Dinosaure », Fayard, Paris, 1992.

BRUCE ST JOHN, Ronald : « Libya : continuity and change », Routledge, London, 2011.

BRUNEL, Sylvie : « L'Afrique : un continent en réserve de développement », Bréal, Saint-Étienne, 2004.

BRUNSDEN, Jim : « Gazprom moves to settle Brussels antitrust inquiry », Financial Times,26/12/2016, London, 2016.

BRUNSDEN, Jim et al : « What is in the EU-China investment treaty ? », Financial Times, London, December 2020.

BUTLER-THOMAS, Victor : « The Economic History of Latin America since independence », Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

CARBONE, Maurizio : « The EU & the developing world » in HILL Christopher & SMITH : « International relations and the European Union », Oxford University Press, Oxford, 2011.

CAPALDO, Jeronim : « The Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership : European Disintegration, Unemployment and Instability », Global Development and Environment Institute Working Paper N° 14-03, Tufts University, October 2014.

CARROUE, Laurent : « L'Europe », Bréal, Paris, 2010.

CEO : « Profiting from injustice : How law firms, arbitrators and financiers are fuelling an investment arbitration boom », Brussels, 2012.

CEPII : Le statut d'économie de marché de la Chine : un enjeu fort pour le commerce européen, La lettre du CEPII, n° 370, octobre 2016, Paris, 2016.

CERUTTI, Eugenio, GOPINATH, Gita & MOHAMMAD, Adil : « The Impact of US-China Trade Tensions », IMF Blog, May 23 2019.

CHAFFIN, Joshua & POLITI, James : « EU sets ambitious US trade pact deadline », 13 février 2013.

CHAGNOLLAUD, Jean-Paul & SOUIAH, Sid-Ahmed : « Atlas des Palestiniens : un peuple en quête d'un État » Autrement, Paris, 2011.

CHÂTEAU, Jean, FONTAGNE, Lionel, FOURE, Jean, JOHANSSON, Åsa & OLABERRIA, Eduardo : « Trade patterns in the 2060 Wolrd economy » Economics Department Working Papers No. 1142, OECD, Paris, 2014.

CHORZEMPA, Martin : « Wost Case Averted on Foreign Investment Reviews », Peterson Institute for International Economics, August 20, 2018.

CIENSKI, Jan : « Poland's fast road to growth (and Berlin) », Financial Times, 7 juin 2012.

CIRDI : Convention et Règlement du CIRDI, https://icsid.worldbank.org/fr/Pages/icsiddocs/

ICSID-Convention.aspx, consulté le 30 mars 2017, 2017.

CLOVER, Charles : « Policymakers welcome Russia's WTO accession », Financial Times, 15 December 2011.

COLIN, Sébastien : « La Chine en temps de crise : plan de relance et croissance des investissements dans le monde » in « Images Économiques du Monde 2011, Armand Colin, Paris, 2010.

COMMISSION EUROPÉENNE : « EU and U.S. agree to suspend all tariffs linked to the Airbus and Boeing disputes », Bruxelles, 2021

COMMISSION EUROPÉENNE : L'UE et le Japon signent un accord de partenariat économique, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_18_4526, 2021a.

COMMISSION EUROPÉENNE : « Éléments clés de l'accord global UE-Chine sur les investissements », Bruxelles, décembre 2020.

COMMISSION EUROPÉENNE : « L'UE fait le point sur ses relations avec la Chine et propose 10 mesures », Bruxelles, Mars 2019.

CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE : http://www.cbo.gov/publication/22087, 2012.

CONSEIL EUROPEEN : « Accord de Cotonou », avril 2021.

CONSEIL EUROPEEN : « L'UE met en place la facilité européenne pour la paix », mars 2021.

COTTERILL, Joseph : « ANC factions stir "dangerous politics" in South Africa's towns », Financial Times, août 2021.

COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE : communiqué de presse n° 52/17, le 16 mai 2017, Luxembourg, 2017.

DEFRAIGNE, Jean-Christophe : « Chinese Outward Direct Investment and the competition for the control of the global value chain », in the Asia Europe Journal, special issue on « China's Rise and Europe's Response », Springer, 2017.

DEFRAIGNE, Jean-Christophe : « L'Union Eurasienne, un projet d'intégration régionale comme contrepoids à la Chine et l'UE ? Un projet géopolitique sans dynamique économique ». Outre-Terre, revue européenne de géopolitique, N° 48, Édition l'Esprit du Temps, Paris, 2016.

DEFRAIGNE, Jean-Christophe : « The historical links between China, Europe and the developing world » in BURNAY, Matthieu ; DEFRAIGNE Jean-Christophe & WOUTERS Jan : « China, the EU and the Developing World », Edward Elgar, Cheltenham, 2015.

DEFRAIGNE, Jean-Christophe, DEFRAIGNE, Pierre, DE WILDE, Tanguy & WOUTERS, Jan : « China, the EU and Global governance », Edward Elgar, Cheltenham, 2012.

DEFRAIGNE, Jean-Christophe : « Sleeping giants or global competitors ? Assessing the possibilities of the largest Chinese firms to evolve from state-nurtured national champions into global competitors » CEREC Working Papers, Brussels, 2008.

DEFRAIGNE, Pierre : « From a Destabilising Commercial Atlanticism to a Strategic US-EU-China Trialogue », Madariaga Paper – Vol. 6, No 4, June 2013 Brussels, 2013.

DE GUCHT, Karel : The Transatlantic Trade and Investment Partnership : Where do we stand on the hottest topics in the current debate ?, http://europa.eu/rapid/press-releaseS-PEECH-14-52en.htm, Commission Européenne 2014.

DELCOURT, Laure : « Eurasian economic integration : implication for the EU Eastern Partnership » *in* Rilka Dragneva & Kataryna Wolczuk *Eurasian economic integration,* Chelterham, Edward Elgar, 2013.

DE SADELEER, Nicolas : « Le règlement des différends investisseurs-État prévu par le CETA : une épée de Damoclès suspendue au-dessus des pouvoirs publics ? » *Justice-en-ligne*, 5 décembre 2016.

DG Trade : « Policy Making : What did the Lisbon Treaty changed ? », Factsheet, 14 June 2011, Bruxelles, 2011.

DG Trade (a) : « How International Agreement are signed ? », Factsheet, 14 June 2011, Bruxelles, 2011.

DG Trade 2013 : http://ec.europa.eu/trade/ consulté le 2 mai 2013.

DG Trade 2015 : Investor-to-State Dispute Settlement (ISDS) Some facts and figures, 12 mars 2015, European Commission, Brussels, 2015.

DG Enterprise and Industry : « International Affairs Free Trade Agreements », http:// ec.europa.eu/enterprise/policies/international/facilitating-trade/free-trade/index_en.htm, consulté le 1er avril 2013.

DELAROSIERE, Jacques : « Foreign Investment, Adjustment Policies and Restoration of the Economic Balance in Latin America » in BRADFORD, Colin : « Mobilising International Investment for Latin America » Inter-American Development Bank-O ECD, Paris, 1993.

DICKEN, Peter : « Global Shift : reshaping the global economic map in the 21st century », Sage publications, London, 2010.

DINAN, Desmond : « Ever Closer Union : An introduction to European integration », Palgrave Mc Millan, 2005.

DONAN, Shawn : « Trump's wealthy cabinet choices hark back to Gilded Age », Financial Times, 12/01/2017, London, 2017.

DUBRESSON, Alain & RAISON, Jean-Pierre : « L'Afrique subsaharienne », Armand Colin, Paris, 2007.

DECREUX, Yvan, MILNER, Chris & PERIDY, Nicolas : The Economic Impact of the Free Trade Agreement (FTA) between the European Union and Korea, Report for the European Commission CEPII/ATLASS, Brussels, 2010.

DUFOUR, Jean-François : « China Corp. 2025, Paris : Maxima », 2019.

DUFY, Caroline : « Rente et dépendance : les ressorts de la croissance après 1998 » in FAVAREL-GARRIGUES & ROUSSELET Kathy « La Russie Contemporaine », Fayard CERI, Paris, 2010.

EL AGRAA, Ali : « The European Union : Economics & Policies », 9th edition, Cambridge University Press, 2011.

EL MOHOUB, Mouhoud : « Mondialisation et délocalisation d'entreprises », La découverte, Paris, 2006.

ENCEL : « Atlas géopolitique d'Israël : aspects d'une démocratie en guerre », Autrement, Paris, 2008.

ENDERWICK, Peter & BUCKLEY, Peter : « Rising regionalization : will the post COVID-19 world see a retreat from globalization ? », Transnational Corporations, 27 ;2, 2020.

EPPINGER, Peter et al. : « Decoupling from global value chains », VOX EU, 2021.

ÉTIENNE, Gilbert : « L'heure des réformes économiques » in JAFFRELOT, Christian : « L'Inde contemporaine de 1950 à nos jours », Fayard CERI, Paris. 2006.

EUROPA : http://ec.europa.eu/trade/wider-agenda/development/ generalised-system-of-preferences, 2013a.

EUROPA : http://europa.eu/legislation_summaries/development/overseas_countries_territories/r12102_fr.htm, 2013b.

EUROPEAN COMMISSION : « European Union, Trade in goods with South Korea », 2021.

EUROPEAN PARLIAMENT : « The EU-Japan Economic Partnership Agreement », 2018.

EU-US Summit 2021-Statement : « Towards a renewed Transatlantic partnership », 2021.

FABRY, Elvire & GARBASSO, Georgio : « L'"ISDS" dans le TTIP : le diable se cache dans les détails », Notre Europe, Paris, 2015.

FARRELL, Mary « A triumph of realism over idealism : Cooperation between the European Union and Africa » in SODERBAUM Fredrick & VAN LANGENHOVE, Luk : « The EU as a Global Player », Routledge, Oxon, 2006.

FAURE BOUTEILLER, Anne : « La Chine : clefs pour s'implanter sur le dernier grand marché », Vuibert, Paris, 2003.

FELBERMAYR, Gabriel et al : « Quantifying the EU-Japan Economic Partnership Agreement », CES Info, Munich, 2018.

FINANCIAL TIMES : « China's push for status as a market economy », FT View, Financial Time 27/03/2017, London 2017.

FONTAGNE, Lionel, GOURDON, Julien & JEAN, Sébastien : « Sebastien Transatlantic Trade : Whither Partnership, Which Economic Consequences ? » CEPII, Policy Brief, September 2013, Paris, 2013.

FONTAINE, André : « Histoire de la Guerre Froide » Tome I, II & III, Seuil Histoire, Paris, 1983.

FRATZSCHER, Marcel : « EU-US free trade deal could be costly », Financial Times, 21 février 2013, London, 2013.

FORIZS, Virag & NILSSON, Lars : « Trade Effects of the EU-Korea Free Trade Agreement : A comparative analysis of expected and observed outcomes », DG Trade, Issue 3, September 2016, Brussels, 2016.

FORTUNE : « Fortune Global 500 – 2012 », Fortune, 2012.

GAMBLE, Andrew : « Regional Blocks, World Order and New Medievalism » in TELO, Mario : « European Union and New Regionalism », Ashgate, Aldershot, 2007.

GARCIA-HERRERO, Alicia : « The EU-China investment deal may be anachronic in a bifurcating world », Bruegel, 2021.

GARIKIPATI, Ram : « Does Korea benefit from FTA with EU ? », Korea Herald, 27/07/2015, SEOUL, 2015.

GEORGE, Susan : « A fate worse than debt », Grove Weidenfeld, New York, 1990.

GERTZ, Geoffrey : « Did Trump's tariffs benefit American workers and national security ? », Brookings, September 10, 2020.

GIOVANNI, Enrico et al. : « Global value chains : harnessing innovation to protect and transform the backbone of global trade », EU Publications, 2021.

GOBBI, Hugo : « La pertinence de l'expérience de l'Union européenne comme modèle de gouvernance régionale » in DEFRAIGNE Jean-Christophe, FRANK, Christian & DE MORIAME Virginie : « L'Union européenne et la Montée du Régionalisme : exemplarité et partenariats-The European Union and the Rise of Regionalism : Source of Inspiration and Active Promoter », Academia Bruylant, Louvain-la-Neuve, 2008.

GODEMENT, François : « One Belt, One Road : China's Great Leap forward », European Council on Foreign Relations, Brussels, 2015.

GROS, Daniel & MUSTILLI, Federica : « The Effects of Sanctions and Counter-Sanctions on EU-Russian Trade Flows » CEPS Commentary 5 July 2016, CEPS, Brussels, 2016. GUILLEN, Mauro : « The Rise of Spanish Multinationals », Cambridge University Press, 2005. GUNA, Krishna : « US experts call for new trade system », Financial Times, 20 avril 2007.

HALIMI, Serge : « Le grand bond en arrière » Fayard, Paris, 2004.

HARVEY, David : « A brief history of neoliberalism », Oxford University Press, 2005.

HAUTE REPRÉSENTANTE DE L'UNION POUR LES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ : « Communication Conjointe Au Parlement Européen, Au Conseil Européen Et Au Conseil Sur Les Relations Ue-Chine – Une Vision Stratégique », Commission européenne, Mars 2019.

HOEKMAN, Bernard & KOSTECKI, Michel : « The Political Economy of the World Trading System » Oxford University Press, 2002.

HOEKMAN, Bernard & KOSTECKI, Michel : « The Political Economy of the World Trading System » Oxford University Press, 2010.

HOEKMAN, Bernard : « Coherence and International Cooperation on Trade » in « The Future of the WTO and the International Trading System », Workshop, DG for External Policies of the European Union, European Parliament, Brussels, 2012.

HOLLAND, Martin : « The European Union and the Third World », Palgrave, 2002. HOLBIG Heike & ASH, Robert : « China's Accession to the World Trade Organization » Routledge Curzon, London, 2002.

HOPE, Kerin : « Greek PM defends decision to buy US-made fighter jets », Financial Times, October 2017.

HOPEWELL, Kristen : « Clash of Powers : US-China Rivalry in Global Trade Governance », Cambridge : Cambridge University Press, 2020.

HORN, Henrik, MAVROIDIS, Petros & SAPIR, André : « Beyond the WTO ? An Anatomy of EU and US prefrential trade agreements », Bruegel Blueprint, Vol VII, Bruegel, Bruxelles, 2009.

HOWIE, Fraser & WALTER, Carl : « Red Capitalism : The Fragile Financial Foundation of China's Extraordinary Rise », Wiley, New York, 2011.

HU, Weinian : « The EU-China Comprehensive Agreement on Investment », CEPS, May 2021.

HUFBAUER, Gary : « the Institutional crisis at the WTO and Possible Solutions » in « The Future of the WTO and the International Trading System », Workshop, DG for External Policies of the European Union, European Parliament, Brussels, 2012.

HUGON, Philippe : « L'Économie de l'Afrique », La Découverte, Paris, 2008.

IMAGES ÉCONOMIQUES DU MONDE 2013, Armand Colin, Paris 2012.

IRELA : « Foreign Direct Investment in Latin America in the 1990s », IDB-IRELA, Madrid 1996.

ITO (T.), *The Japanese Economy*, Cambridge, Mass, MIT Press, 1996. JACKSON, John : « The World Trading System », MIT Press, Cambridge, 1997.

JAFFRELOT, Christophe : « L'Inde à l'horizon 2025 » in « Les Géants d'Asie en 2025 », L'Asie Immédiate, Éditions Picquier, Barcelone, 2013.

JAMES, Harold : « The end of Globalisation », Harvard University Press, 2008.

JEGO, Marie : « L'État russe profite de la crise pour reprendre le contrôle de pans entiers de l'économie » Le Monde, 11 décembre 2008.

KASTOUEVA-JEAN, Tatiana : « Russie entre Medvedev et Poutine » in Ramses, Dunod, Paris, 2012.

KYNGE, James, CAMPBELL, Chris, KAZMIN, Amy & BOKHARI, Farhan : « How China rules the waves » FT investigation, Financial Times, 12/1/2017, London, 2017.

KONINGS, Piet : « The neoliberalising state and private capital accumulation : the case of Cameroun » in FERNANDEZ JILBERTO, Alex & HOGENBOOM : « Big Business and economic development », Routledge, London, 2008.

KOLKO, Joyce : « Restructuring the World Economy », Pantheon Books, New York, 1988.

KRATZ, Agatha et al : « CHINESE FDI IN EUROPE : 2019 UPDATE Special Topic : Research Collaborations », Merics, April 2020.

KROEBER, Arthur : « China's Economy, Oxford : Oxford University Press », 2020.

KRUGMAN, Paul & OBSTFELD, Maurice : « Économie Internationale », De Boeck, 1991.

KRUGMAN, Paul R. : « Strategic Trade Policy and the New International Economics » MIT Press, Cambridge, Massachusets, 1993.

KRUGMAN, Paul, OBSFELD, Maurice & MELITZ, Marc : « Économie Internationale », Pearson, Paris, 2009.

LABORDE, David : « Doha, un cycle en développement » in CEPII : « L'économie mondiale 2008 », La découverte, Paris, 2007.

LEE-MAKIYAMA, Hosuk & POIDEVIN, Alice : « The EU-Japan EPA – Freer, Fairer and more Open Trading System », ECIPE, 2018.

LEMOINE, Françoise : « China's integration into the wolrd economy » in FLORENCE Eric & DEFRAIGNE Pierre Eds « Towards a New Development Paradigm in Twenty-First Century China », Routledge, London, 2012.

LUSTIG, Nora : « Mexico : the remaking of an economy », Brooking institution, 1998.

MANIBOG, Claire : « Donald Trumps's Cabinet and administration », Financial Times 12/1/2017, London, 2017.

MARCHAND, Pascal : « Géopolitique de la Russie : la puissance retrouvée », Éditions Autrement, Paris, 2012.

M'BOKOLO, Elikia : « Afrique centrale. Le temps des massacres » in FERRO, Marc : « Le livre noir du colonialisme », Laffont, Paris, 2003.

Mc GREGOR, Richard : « The Party », Penguin Books, London, 2011.

MANCE, Henri : Donald Trump takes swipe at EU as « vehicle for Germany », Financial Times 17/1/2017, London 2017.

MANSON, Katrina : « Senate overrides Donald Trump's veto of $740bn defence spending bill », Financial Times, 2021, accessed on 4 February 2021 at : https://www.ft.com/content/34624978-6cb9-4eb8-8f61-bd202035748f, 2021.

MARAIS, Hein : « South Africa pushed to the limit » Zed Books, London, 2011.

MARCHIPONT, Jean-François : « La Stratégie Industrielle de l'Union européenne », Office des publications officielles des Communautés Européennes, Luxembourg, 1997.

MAS, Susana : « Canada-EU trade deal : 5 ways the Canada-EU trade deal will impact Canadians », « http://www.cbc.ca/news/cbc-news-online-news-staff-list-1.1294364 » CBC News, 19 octobre 2013 http://www.cbc.ca/news/politics/5-ways-the-canada-eu-trade-deal-will-impact-canadians-1.2125510, consulté le 1er mars 2017.

MATTHES, Jürgen : « Toward a free trade agreement with Japan ? » in « Toward a free trade agreement with Japan ? », Workshop, Directorate for External Policies of the European Union, European Parliament, October 2012.

MAYER, Hartmut : « Between NATO for Trade » and « Pride in Angst » in MORIN, Jean-Frédéric, NOVOTNA Tereza, PONJAERT Frederik & TELO Mario : « The Politics of Transatlantic Trade negotiations » Ashgate, Farnham, 2015.

MENON, Rajan & RULER, Eugene : « Conflict in Ukraine », MIT Press, Cambridge Mass, 2015.

MEUNIER, Sophie & NICOLAÏDIS, Kalypso : « The European Union as a trade power » in HILL Christopher & SMITH : « International relations and the European Union », Oxford University Press, Oxford, 2011.

MILBERT, Isabelle : « La Construction de l'économie (1947-1980) » in JAFFRELOT, Christian : « L'Inde contemporaine de 1950 à nos jours », Fayard CERI, Paris. 2006.

MITCHELL, Tom : « 'US companies defy Trump's threats about 'decoupling' from China », Financial Times, 2020, accédé le 4 février 2021 sur : https://www.ft.com/content/8d23d65b-ee20-4449-a615-e3d2a9b672f8, 2020.

MOOTTATARN, Manassinee : « EU-Singapore FTA : Rekindling the Hope for Region to Region Agreement ? », *European Institute for Asian Studies Report, 2012*.

MÜNCHAU, Wolfgang : « Ceta debacle heralds a period of disintegration for the EU », Financial Times, 25/10/2016, London 2016.

NARLIKAR, Amrita : « The World Trade Organization », Oxford University Press, 2005.

NARLIKAR, Amrita : « The Role of the WTO in a rapidly changing international economic order » in « The Future of the WTO and the International Trading System », Workshop, DG for External Policies of the European Union, European Parliament, Brussels, 2012. NORTH, Douglas & THOMAS, Robert : « The Rise of the Western World », Cambridge University Press, 1973.

NAUGHTON, Barry : « The Chinese Economy : transition and growth », *MIT Press*, Cambridge, MA, 2007.

NESADURAI, Helen ES. : « Globalisation, Domestic Politics and Regionalism : The ASEAN Free Trade Area », Routledge, London, 2003.

NICOLAS, Françoise : « Chine et ordre économique, une contestation feutrée, mais assumée », Perspectives Chinoises, 2016/N° 2 Hong Kong, 2016.

OCDE Statistiques : https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=AV_AN_WAGE, 2021.

OKTEM, Kerem : « Angry Nation : Turkey since 1989 », Zed Books, London 2011. OLIVI Bino : « L'Europe Difficile : histoire politique de la Communauté européenne », Folio histoire, Paris, 1998.

OMAN, Charles : « Trends in global FDI and Latin America » in BRADFORD, Colin : « Mobilising international investment for Latin America », OECD, Paris, 1993.

OMAN, Charles : « Globalisation and regionalisation », OCDE, Paris, 1994.

OMC : http://www.wto.org/french/thewto_f/gattmem_f.htm, 2012.

OMC : http://www.wto.org/english/thewto_e/secre_e/intro_e.htm, 2013a.

OMC : http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/disp1_f.htm, 2013b.

OMC : http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds14_e.htm, 2013c.

OMC : http://www.wto.org/french/tratop_f/tpr_f/trade_monitoring_f.htm, 2013d.

ORBIE, Jan : « Values in European Union trade policy : promoting development in the south ? » in FRANCK Christian & DUCHENNE, Geneviève : « L'action extérieure de l'Union européenne » pp. 298-320.

OXFAM : http://www.oxfamsol.be/fr/Les-subventions-americaines-du,417.html, 2013.

PAULY, Louis : « The Political economy of Global Financial Crises » in RAVENHILL, John Eds « Global Political Economy », Oxford University Press, 2008.

PELKMANS, Jacques : « European Integration : Methods and Economic Analysis », 3rd edition, Pearson Education, 2006.

PENA, Felix : « Le Mercosur face à une nouvelle étape de son développement » in « Globalisation, gouvernance et logique régionale dans les Amériques », GELA-IS, l'Harmattan-Paris 2004.

PLASSCHAERT, Sylvain : « Is the RMB overvalued » in WOUTERS, Jan, DEWILDE Tanguy, DEFRAIGNE Pierre & DEFRAIGNE Jean-Christophe : « China, the European Union and Global Governance », Edward Elgar, Chletenham, 2012.

POLITI, James : « White House officials consider probe into China's industrial subsidies », Financial Times, September 10, 2021.

RADVANYI, Jean : « La Nouvelle Russie », Armand Colin, Paris, 2007.

RAINELLI, Michel : « L'Organisation Mondiale du Commerce », La Découverte, Paris, 1996.

RAINELLI, Michel : « L'Organisation Mondiale du Commerce », La Découverte, Paris, 2007. REED, John & WARD Andrew : « Geely buys Volvo for $1.8bn », Financial Times, 29 mars 2010.

REUTERS STAFF : « Factbox-Trump administration measures against Chinese companies », Reuters, January 7, 2021.

RICARD, Philippe : « OMC : Paris en quête d'alliés en Europe sur l'agriculture », Le Monde, 25 octobre 2005.

SALAMA, Pierre : « Les Économies Emergentes Latino-Américaines », Armand Colin, Paris, 2012.

SANTANDER, Sebastian : « Le régionalisme sud-américain, l'Union européenne et les États-Unis », coll. IEE, PUB, Bruxelles, 2008.

SAUVE, Pierre : « Investigating the Institutional crisis » in « The Future of the WTO and the International Trading System », Workshop, DG for External Policies of the European Union, European Parliament, Brussels, 2012.

SBERRO, Stephan : « L'Union européenne : une alternative crédible pour le Mexique » in « Globalisation, gouvernance et logique régionale dans les Amériques », GELA-IS, l'Harmattan-Paris 2004.

SEVASTOPULO, Dimirti & DONNAN, Shawn : « White House civil war breaks out over trade », Financial Times 10/03/2017, London, 2017.

SHARMA, Shalendra : « China and India in the Age of Glmobalization » Cambridge University Press, Cambridge, 2009.

SHAXSON, Nicholas : « Treasure Islands », Vintage, London, 2012.

SHIH, Willy : "Is It Time to Rethink Globalized Supply Chain ?", MIT Slow Management Review, 2020.

SPF ÉCONOMIE : http://economie.fgov.be/fr/entreprises/propriete_intellectuelle/ Marques/labels_de_qualite/, 2013.

STIGLITZ, Joseph : « La Grande Désillusion », Fayard, Paris, 2002.

STORA, Benjamin : « Histoire de l'Algérie depuis l'indépendance », La Découverte, Paris, 1995.

SUBRAMANIAN, Arvind : « Eclipse : living in the shadow of China's economic dominance », pp. 69-94, PIIE Press, Washington DC 2011.

SWEETLAND EDWARDS, Haley : « Shadow Courts », Columbia Global Reports, New York, 2016.

TENIER, Jacques : « Intégrations Régionales et Mondialisation : complémentarité ou contradiction », Documentation Française, Paris, 2003.

TEUBAL, Miguel : « Economic groups and the rise and collapse of neoliberalism in Argentina » in FERNANDEZ JILBERTO, Alex & HOGENBOOM : « Big Business and economic development », Routledge, London, 2008.

TEUTRIE, David : « Vers une Union Asiatique » in « Image économique du Monde 2013 », Armand Colin, Paris, 2012.

TEUTRIE, David : « Russie » in « Image économique du Monde 2017 », Armand Colin, Paris, 2016.

TROIN, Jean-François (dir) : « Le Grand Maghreb », Armand Colin, Paris, 2006. UNCTAD : « World Investment Report 2012 », UNCTAD, Geneva, 2012.

UNCTAD : « Recent trends in IIAS and ISDS », UNCTAD, Geneva, 2015.

UNION EUROPÉENNE NEWSROOM : « Mesures ciblant la coopération sectorielle et les échanges avec la Russie », 999 999 https://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu_sanctions_fr, consulté le 28 mars 2017, 2017.

U.S. Bureau of Labor Statistics, 2020, accédé le 4 février 2021 sur : https://www.bls.gov/opub/mlr/2021/home.htm

US CONGRESS : Congressional Budget Office (2012) : http://www.cbo.gov/publication/22087

US TRADE : http://www.ustr.gov/countries-regions/africa/west-africa/mali, 2012.

VANDERWEE, Herman : « Histoire économique Mondiale : 1945-1990 », Academia Duculot, 1990.

VANDERMOTTEN, Christian & MARISSAL, Pierre : La production des espaces économiques, tome I & II, Presses Universitaires de Bruxelles, 2003.

VASTINE, J. Robert, BRADFORD, J. Jensen, & LEE-MAKIYAMA, Hosuk : « The Transatlantic Trade and Investment Partnership : An Accident Report », Economic Policy Vignette 2015-1-29, Georgetown University, 2015.

VAUDANO, Maxime : « Au cœur du CETA épisode 1 : les tribunaux d'arbitrage menacent-ils la démocratie ? » Le Monde 31/10/2016, Paris 2016.

VINER, Semith : « La Turquie » CERI, Fayard, Paris, 2005.

WAGSTYL, Stefan : « Germany expresses concerns about US and Canada trade deals », 25/09/2014, Financial Times London, 2014.

WALLACE, Helen, WALLACE, William & POLLACK, Mark : « Policy-Making in the European Union », Oxford University Press, 2011.

WATANABE, Yorizumi : « A Japan-EU FTA ? Issues at stake-a view from Japan » in « Toward a free trade agreement with Japan ? », Workshop, Directorate for External Policies of the European Union, European Parliament, October 2012.

WILLIAMSON, John : « A short History of the Washington Consensus » in STIGLITZ, Joseph & SERRA, Naris : « The Washington Consensus Reconsidered », Oxford University Press, 2008.

WILSON, Andrew : « The Ukarinians », Yale University Press, Yale, 2009.

WINHAM, Gilbert : « The Evolution of the Global Trade Regime » in RAVENHILL, John Eds « Global Political Economy », Oxford University Press, 2008.

WISE, Peter & HOOK, Leslie : « China's State Grid to take 25% stake in REN », Financial Times, 2 février 2012.

WISEMAN, Paul : « Odds of settling US-EU trade rifts ? Hope may outrun progress », Associated Press News, June 14, 2021.

WOJAZER, Philippe : « Emmanuel Macron : 'Il n'y a plus de politique africaine de la France' », Le Monde, Publié le 29 novembre 2017 à 09h49 – Mis à jour le 29 novembre 2017.

WOOLCOCK, Stephen : « The EU and the Rise of Regionalism » in DEFRAIGNE Jean-Christophe, FRANK, Christian & DE MORIAME Virginie : « L'Union européenne et la Montée du Régionalisme : exemplarité et partenariats-The European Union and the Rise of Regionalism : Source of Inspiration and Active Promoter », Academia Bruylant, Louvain-la-Neuve, 2008.

WORLD INTEGRATED TRADE SOLUTION, 2019.

WORLD TRADE ORGANISATION : www.wto.org

WTO World Trade statistical review 2016, Geneva https://www.wto.org/english/res_e/ statis_e/wts2016_e/ wts2016_e.pdf, 2016.

WU, Mark : « The WTO and China's Unique Economic Structure in LIEBMAN Benjamin, MILHAUPT Curtis. Regulating the visible hand ? The Institutional Implications of Chinese State Capitalism », Oxford University Press, Oxford, 2016.

YOSHIHARA, Kunio : « The rise of Ersatz capitalism in Southeast Asia », Oxford University Press, 1988.

ZINN, Howard : « A People's History of the United States », Harper Perennial, New York, 1995.

001_000_INTERCOEUR.indd 624 16/12/21 15:47

CONCLUSION
OÙ VA L'EUROPE ?

1 LES LIMITES DE L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE SANS INTÉGRATION POLITIQUE

1.1 *Le problème des limites d'un système économique interétatique*

Ce qu'on nomme la « construction européenne » est devenu en soixante ans le processus d'intégration régionale le plus élaboré au monde. Il a engendré des institutions supranationales qui disposent de prérogatives uniques au monde. La Commission, la Cour de Justice de l'Union européenne, le Parlement européen, la Banque Centrale européenne et d'autres institutions de l'UE disposent de pouvoirs traditionnellement réservés aux États nations. Le marché unique européen a atteint un niveau d'intégration entre nations distinctes sans comparaison ailleurs dans le monde. Toutefois, après la création du marché unique et de l'UEM, l'intégration européenne a connu des ralentissements au cours des années 2000, voire des retours en arrière comme le *Brexit*.

Comme l'ont montré les chapitres 4, 6 et 7, les barrières qui subsistent au sein du marché unique sont liées à l'existence de droits nationaux distincts (comme en témoigne par exemple l'absence d'un droit commercial unifié européen, de statut juridique européen de société commerciale, d'une législation européenne des droits d'auteur). Une intégration économique plus poussée nécessiterait une harmonisation des dernières barrières techniques, mais ces dernières ont des incidences débordant largement hors de la sphère économique, notamment en touchant l'environnement ou le droit social. L'éradication des barrières qui restreignent encore les quatre grandes libertés de circulation du marché unique (biens, services, travail, capital) nécessiterait une harmonisation européenne au niveau de la fiscalité, de la sécurité sociale, des législations énergétiques, environnementales et sanitaires des États membres.

Le chapitre 12 a mis en évidence comment la politique commerciale de l'Union européenne risque d'être fortement paralysée dans le futur. Les tarifs douaniers ont très fortement baissé depuis la création du GATT et une poursuite de la politique de libéralisation commerciale nécessite de s'attaquer à des barrières techniques au commerce et aux IDE. Ces dernières débordent également du cadre strictement commercial comme l'a rappelé la Cour de Justice de l'Union européenne dans l'avis qu'elle a rendu en mai 2017 sur l'accord UE-Singapour. Cela rend plus difficile la ratification des accords commerciaux « nouvelle génération » comme l'a montré la difficile ratification du CETA. Comme d'autres gouvernements de pays hors de l'UE sont désireux de poursuivre leur libéralisation commerciale, il est possible que l'UE soit progressivement un peu plus marginalisée au sein des économies les plus ouvertes du monde.

L'UEM connaît également d'importantes limites. Comme cela a été montré dans le chapitre 5, l'union bancaire est incomplète, car les liens entre les banques nationales de certains États membres, les champions nationaux et les dirigeants politiques nationaux sont très étroits et ces coalitions d'intérêts s'opposent à davantage de supervision supranationale européenne.

L'absence de solidarité intra-européenne politique fragilise l'UEM comme l'a montré le cas grec, mais aussi l'entièreté de la construction européenne. Les forces du marché, tout comme la politique de cohésion et les fonds structurels, sont insuffisantes pour assurer une convergence rapide entre certaines régions de la périphérie de l'UE. Cela donne lieu à des mouvements importants de population de la périphérie vers le centre de l'UE, car c'est ce centre qui concentre les districts marshalliens produisant de la haute valeur ajoutée. Ces phénomènes ont été déterminants dans le renforcement des courants eurosceptiques dans les pays du centre de l'UE comme on l'a vu dans le chapitre 11.

L'Union européenne continue d'être tiraillée par des politiques industrielles concurrentes réalisées au niveau des États membres. Ces politiques industrielles visent à accroître leur compétitivité nationale, à soutenir les champions nationaux ou à encourager le renforcement de districts marshalliens comme l'ont rappelé les chapitres 4 et 9. Ces rivalités empêchent la possibilité de développer de réelles politiques industrielles au niveau supranational. L'incapacité à renforcer les fonds structurels et à les utiliser à bon escient par certains États membres de la périphérie explique l'absence d'une politique européenne d'aménagement du territoire capable de réduire l'hétérogénéité du développement économique au sein de l'UE. Ces mêmes rivalités expliquent en partie l'incapacité de développer une politique énergétique cohérente et soutenable au niveau de l'UE.

La construction européenne a donc atteint les limites d'un cadre interétatique et la question de la poursuite de l'intégration économique pose nécessairement celle de la création d'un État européen disposant des mêmes prérogatives que des grands États comme les États-Unis ou la Chine. Le statu quo est évidemment une possibilité, mais il n'est pas sûr que l'édifice supranational de l'UE puisse résister aux chocs économiques et géopolitiques à venir, surtout en l'absence de but politique clair.

1.2 *Un blocage de l'intégration politique européenne provoqué par les rivalités entre les bourgeoisies nationales des grands États membres*

Ces rivalités qui bloquent la poursuite de l'intégration européenne ne proviennent pas tant des opinions publiques des États membres et des courants politiques eurosceptiques. Ces oppositions nationalistes ou souverainistes ont été plusieurs fois contenues et pourraient être dépassées si un projet européen était porté par une coalition de dirigeants économiques disposant d'importants moyens financiers, politiques et médiatiques et d'acteurs politiques puissants. La table ronde des industriels européens (l'ERT) a bien su contrer les visiteurs du soir souverainistes à l'époque de Mitterrand et imposer leur projet de marché unique, soutenu par la présidence Delors. Schuman et Monnet ont pu grâce à l'aide du gouvernement américain contrer les gaullistes et les communistes pour imposer la CECA.

Le problème majeur qui mine les institutions supranationales depuis la création de la Haute Autorité de la CECA est celui des oppositions entre les grandes bourgeoisies nationales européennes. La guerre froide et l'intégration économique européenne ont tempéré les rivalités entre ces bourgeoisies nationales de façon à éviter les ravages d'un nouveau conflit armé intra-européen, mais elles ne les ont pas fondamentalement supprimées. Même au sein d'une économie mondiale de plus en plus globalisée, la plupart des bourgeoisies nationales maintiennent un esprit de corps et des liens privilégiés avec leur appareil d'État national pour protéger et promouvoir les intérêts face à la concurrence internationale.

Bien sûr, certaines bourgeoisies nationales trop faibles du fait du retard technologique de leur économie ou de la petite taille de leur marché national sont absorbées par les bourgeoisies nationales plus fortes pour devenir alors des bourgeoisies *compradores*. Elles se transforment ainsi en rentiers actionnaires de grands groupes étrangers ou en détenteurs de petits oligopoles et monopoles locaux qui sont trop peu importants que pour constituer une priorité pour les grandes multinationales détenues par les plus grandes bourgeoisies nationales. Au cours de la construction européenne, et notamment de la vague de fusions qui a accompagné le passage au marché unique et à l'UEM, de nombreuses bourgeoisies de petits États membres ont ainsi été absorbées. Qu'il s'agisse de l'Europe de l'Est, du Portugal, de la Belgique et de l'Autriche, ces États membres ont perdu le contrôle de la plupart de leurs champions nationaux. La crise de 2008 a renforcé cette tendance avec la perte de grands champions nationaux comme Fortis, Delhaize ou Belfius pour la Belgique ou de la division de téléphonie mobile Nokia pour la Finlande.

Dans cette période de stagnation économique, l'intensification de la concurrence pousse les grands groupes issus du centre économique de l'UE à faire pression sur leurs États et les institutions européennes afin d'ouvrir davantage les économies en crise des États membres de la périphérie. Il s'agit pour ces multinationales des États membres du centre de contester les petits monopoles ou oligopoles nationaux de petits champions nationaux des États membres de la périphérie, dont certains secteurs économiques étaient encore abrités de la concurrence intracommunautaire. C'est ce que l'on peut observer en analysant les plans d'ajustement poursuivis par le Portugal, la Grèce ou des États membres d'Europe de l'Est qui contraignent les gouvernements à s'ouvrir davantage aux IDE des grands groupes du centre de l'UE, qui rachètent ainsi des entreprises, notamment dans les utilities, les transports ou les banques. Ces absorptions servent à renforcer les grands groupes des grands États membres et, derrière eux, leurs bourgeoisies nationales dans le contexte de la concurrence intracommunautaire et mondiale.

Les crises 2008 et de 2020 mettent en difficulté les bourgeoisies italiennes et espagnoles. Ces dernières avaient jusqu'ici su résister avec succès à la concurrence des multinationales étrangères, mais il n'est pas sûr qu'elles sachent garder leurs noyaux durs qui garantissent leur autonomie économique et politique au regard de la situation des finances publiques de leurs États et de leur situation macroéconomique. Certains États membres de plus petite taille comme les Pays-Bas, la Suède et, dans une moindre mesure, le Danemark, l'Autriche ou la Belgique, abritent une bourgeoisie nationale qui contrôle quelques grandes multinationales et qui a encore un poids non négligeable au sein de l'UE. Cette concurrence intracommunautaire a été dominée par les trois plus grandes bourgeoisies nationales disposant de nombreuses grandes multinationales et d'un appareil d'État puissant. Les trois continuent de s'affronter au sein de l'arène du marché unique européen et dans le reste du monde. Leurs États, l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni, ont constitué ce qu'un haut fonctionnaire de l'UE a nommé un « directoire ». C'est essentiellement à travers lui que se décident les grands axes des politiques européennes, au moyen de changements d'alliances avec les petits États membres au gré de leurs intérêts stratégiques. Le Brexit résume cela à un affrontement entre les bourgeoisies d'Allemagne et de France, et dans une moindre mesure d'Italie, mais dont les faiblesses structurelles ne lui permettent pas de peser comme le faisait son homologue du Royaume-Uni.

Ces grandes bourgeoisies nationales gardent un esprit de corps et ne se fondent pas entre elles. Les réseaux des grandes écoles françaises ne sont pas ceux du Collège d'Eton et d'Oxbridge, même si ces groupes sociaux nationaux ne sont pas totalement imperméables. L'histoire de la formation des États européens de ces derniers siècles a montré qu'il existait des cas de fusions entre des aristocraties et des bourgeoisies provinciales distinctes, mais, le plus souvent, une bourgeoisie ou une aristocratie s'impose aux autres au sein du futur pays en formation par des moyens de coercition politique et militaire (Defraigne, 2004).

La bourgeoisie allemande et son État ont essayé de dominer l'Europe continentale par la voie militaire à deux reprises au XXe siècle, mais sans succès. Leur position s'est finalement renforcée à partir des années 1950 grâce à la construction européenne, mais ce fut également le cas pour la France, le Royaume-Uni et l'Italie, en tout cas jusqu'à la fin des années 1990. La bourgeoisie allemande a réalisé d'importants gains au cours des

années 1990. Ces gains sont obtenus principalement grâce à l'ouverture de l'Europe de l'Est, qui a permis la régionalisation des processus de production des firmes allemandes, et grâce à l'UEM (et ses réformes structurelles sur le marché du travail et sur la fiscalité) qui a donné aux firmes allemandes la possibilité de développer une croissance basée sur les exportations vers l'Eurozone et le reste du monde[1]. Cependant, la bourgeoisie allemande et l'État allemand ne constituent pas les seuls acteurs de poids. Le gouvernement allemand doit tenir compte des exigences de ses homologues français, britanniques (jusqu'au *Brexit* et même après dans une moindre mesure) et des autres États membres disposant d'un poids économique intermédiaire comme l'Italie ou les Pays-Bas. Il n'existe pas encore de bourgeoisie nationale disposant d'une position hégémonique au sein de l'UE lui permettant d'imposer sa stratégie sans condition.

Cette situation indécise est la principale cause du statu quo en matière d'intégration européenne. D'une part, le maintien des institutions européennes supranationales donne un avantage aux bourgeoisies allemandes et françaises sur leurs rivaux américains, japonais ou chinois et est donc souhaitable. D'autre part, les rivalités non résolues entre les bourgeoisies nationales distinctes de l'UE les font hésiter à accepter des transferts de compétence de leur État national, avec lequel elles entretiennent un lien privilégié, vers le niveau supranational européen qu'aucune d'entre elles n'est sûre de contrôler. En effet, ce contrôle, jamais définitif, dépend *in fine* des alliances changeantes entre les gouvernements des États membres selon les différents problèmes traités.

On peut envisager trois scénarios qui modifieraient l'équilibre actuel entre États membres et institutions supranationales européennes.

Le premier, que visent les dirigeants économiques et politiques allemands, est celui où la bourgeoisie allemande continue de creuser l'écart avec ses concurrentes françaises, italiennes ou espagnoles au point de les transformer en bourgeoisies *compradores*. Ce scénario reste incertain et ce processus devra se poursuivre sur plusieurs décennies, car la bourgeoisie française dispose de solides multinationales et l'économie française dispose d'un savoir technologique et scientifique de haut niveau et d'un appareil d'État puissant.

Le deuxième scénario est celui d'un rapprochement, voire d'une fusion, entre les bourgeoisies nationales importantes de l'UE, principalement entre l'allemande et la française. Un tel scénario pourrait se produire en cas de menace extérieure imminente sur le plan économique ou géopolitique. On peut imaginer qu'elle serait encouragée par des conflits croissants avec les États-Unis si la politique économique unilatéraliste de Trump et de ses successeurs se prolongeait et se durcissait. Un autre évènement qui renforcerait la probabilité d'un tel scénario serait la poursuite de la montée en puissance de la Chine ou un conflit dans l'ex-URSS, alors que le gouvernement américain délaisserait l'OTAN pour concentrer ses forces en Asie. On pourrait aussi penser à des innovations technologiques clefs dans le domaine des ICT ou de l'énergie nécessitant des moyens financiers dépassant les capacités des bourgeoisies nationales européennes, les forçant à produire cette technologie en commun pour éviter une trop grande dépendance vis-à-vis des États-Unis ou de l'Asie.

Le troisième scénario est celui de l'éclatement. La crise économique se prolongeant, l'exacerbation de la concurrence intracommunautaire et la dégradation des conditions sociales renforceraient les partis d'extrême droite ou les partis souverainistes. La menace chinoise (russe dans une moindre mesure), le relatif déclin économique, démographique et technologique de l'UE, son incapacité à agir sur le plan des relations commerciales, énergétiques et diplomatiques pourraient amener plusieurs États membres à jouer la carte de *junior partner* des États-Unis, quémandant une protection militaire et un accord de libre-échange, à l'instar de la Grande-Bretagne de Theresa May et de Boris Johnson.

1 Voir le chapitre 5.

2 UNE INTÉGRATION EUROPÉENNE ESSENTIELLEMENT AU SERVICE DES GRANDES ENTREPRISES

Les chapitres 2, 3 et 4 ont montré comment le processus d'intégration européen a été lancé pour permettre aux grandes firmes européennes de bénéficier d'économies d'échelle suffisantes, à l'instar de leurs concurrentes américaines. De la CECA au marché unique, la suppression des plus grands obstacles à l'intégration économique a bénéficié aux PME et aux consommateurs finaux, mais ce sont surtout les grandes entreprises qui en ont eu besoin face à la concurrence internationale. Le rôle de la table ronde des industriels européens (ERT) a été déterminant dans le lancement du marché unique au cours des années 1980.

Les pouvoirs des institutions supranationales européennes se sont considérablement renforcés à partir des années 1980 avec l'Acte Unique et le Traité de Maastricht qui fondaient le marché unique, avec la délégation de nouveaux pouvoirs en matière de politique de la concurrence (contrôle des fusions et acquisitions) et avec l'importance de la politique commerciale au cours de l'Uruguay Round (1986-1994) dans le cadre de l'extension du GATT. À partir des années 1980, avec les dévolutions de pouvoir vers les institutions européennes, Bruxelles a commencé à voir arriver des cabinets d'avocats et des sociétés spécialisés dans le lobbying et la consultance (van Schendelen, 2013 ; Autret, 2007). Les multinationales ont créé leurs propres antennes sur Bruxelles pour organiser directement leur propre lobbying. Les fédérations d'industrie, présentes sur Bruxelles depuis le Traité de Rome, se sont considérablement renforcées. Bruxelles est aujourd'hui la ville au monde qui compte le plus de lobbyistes avec Washington DC.

Les grandes firmes et les fédérations d'industries sont devenues des spécialistes des arcanes des institutions européennes. Elles influencent fortement les propositions de la Commission, quand elles n'écrivent pas directement la première mouture de celles-ci. Elles organisent des campagnes d'influence auprès des institutions européennes directement et indirectement en recourant aux services d'entreprises de lobbying. Pour renforcer leur emprise auprès des institutions, elles recourent massivement aux *revolving doors* en embauchant des fonctionnaires, parlementaires ou commissaires européens après leur carrière, voire au cours de celle-ci. Il existe des fonctionnaires européens qui ont droit à des années d'interruption de carrière. Certains fonctionnaires travaillent alors pour de grandes multinationales pendant plusieurs années avant de reprendre leur poste, parfois dans des fonctions en charge de réguler le secteur d'activité de la firme privée pour laquelle ils viennent de travailler. Un des cas les plus flagrants est celui de membres du Parlement Européen qui, tout en faisant partie d'une commission parlementaire en charge de la régulation d'un secteur d'activité, font également partie de conseil d'administration des firmes de ce secteur comme l'ancien Premier ministre belge Jean-Luc Dehaene, membre du conseil d'administration de la Banque Dexia et d'Inbev[2]. Pareillement, tout en étant membre du Parlement, Renato Soru est resté directeur de Tiscali SPA, un des plus grands fournisseurs d'Internet en Italie et en Europe. Le plus emblématique a probablement été le cas de l'ancien Président de la Commission Barroso qui a été engagé par Goldman Sachs dont le rôle dans la crise financière est de notoriété publique[3]. La plainte du collectif des fonctionnaires de l'UE, scandalisé par ce pantouflage, a donné lieu à plusieurs interventions de la médiatrice européenne (l'*Ombudsman*) Emily O'Reilly. Ces réactions ont forcé le successeur de Barroso, Junker, à saisir la commission d'éthique de la Commission. O'Reilly a fait savoir publiquement la légèreté avec laquelle cette commission d'éthique a travaillé :

> « *Je m'attendais à une enquête bien plus approfondie. Il n'y a aucune preuve qu'ils aient entendu qui que ce soit, qu'ils aient demandé à voir le contrat de Barroso chez Goldman Sachs ou qu'ils aient enquêté sur l'étendue des tâches qui lui seront confiées* » (Le Soir, 2017).

2 Inbev lui a versé des stock-options pour une valeur 5,3 millions d'euros en 2012 (La Libre Belgique, 2012), soit plus de 66 années de rémunération nette de parlementaire européen (calcul de l'auteur à partir de http://www.europarl.europa.eu/meps/fr/about-meps.html, Parlement européen, 2017).

3 Voir chapitre 5.

Cette emprise des grandes multinationales sur les institutions publiques par le biais des pratiques de lobbying et des *revolving doors* n'est pas spécifique aux institutions européennes. On les observe au sein d'États membres, aux États-Unis, au Japon et dans la plupart des économies mondiales[4]. Elles reflètent le pouvoir croissant de multinationales dont la taille croit plus vite que l'économie réelle de leurs États d'origine. Ces groupes industriels et financiers géants disposent de leviers médiatiques nombreux et puissants[5]. C'est une question fondamentale propre aux économies capitalistes qui concentrent des richesses immenses entre les mains de quelques milliers d'individus sans réel contrepouvoir et sans aucune transparence. Les secrets bancaires et commerciaux permettent aux firmes et aux grandes familles qui les dirigent[6] de rendre peu visibles les réseaux d'influence qu'ils tissent avec les institutions publiques et médiatiques. La situation au sein de l'UE est néanmoins encore plus problématique du fait de la complexité du processus décisionnel au sein de l'UE et de la connaissance technique nécessaire pour comprendre les enjeux législatifs techniques au sein de l'UE. Cette situation rend plus difficile l'accès à l'information par la population. Le haut degré de technicité de l'acquis communautaire favorise *in fine* les stratégies des lobbyistes qui ont nettement plus de ressources financières que les ONG autonomes (indépendantes des grandes firmes privées) ou les associations spontanées de citoyens (à l'exclusion des factices créées par des firmes de lobbying ou des firmes privées). Le rapport de force en faveur des grandes entreprises au sein de l'élaboration des règles communautaire a été mis en évidence au cours de ces deux dernières décennies par plusieurs dossiers.

2.1 *L'absence d'harmonisation sociale*

L'absence d'un véritable socle social au niveau européen a permis de jouer pleinement la concurrence entre les travailleurs de l'UE au profit des entreprises. Il était facile d'anticiper qu'avec des écarts entre le centre et la périphérie de l'UE variant du simple au double en matière de taux de chômage et de dépenses sociales par habitant et de 1 à 10 en matière de salaires, cela engendrerait une forte concurrence des travailleurs de la périphérie qui n'avaient guère d'alternatives pour améliorer leurs standards de vie. Une harmonisation sociale aurait nécessité des transferts financiers des États membres du centre vers la périphérie et une transformation du système fiscal au sein de l'UE dont ne voulaient pas les entreprises.

2.2 *La concurrence fiscale*

La liberté des mouvements de capitaux au sein de l'UE et l'absence d'une harmonisation fiscale ont facilité l'évasion fiscale et engendré une concurrence fiscale entre États pour attirer les entreprises et l'emploi. Les États membres ont développé diverses niches fiscales : la Belgique a offert des centres de coordination financière à partir des années 1980 et ensuite a développé les « intérêts notionnels » et le *tax shelter* pour les productions audiovisuelles ; l'Irlande a mis en place le *double irish*[7] ; *et les Pays-Bas le double dutch*. Cette concurrence a fait baisser les taux nominaux et effectifs d'imposition des entreprises[8], surtout des grandes multinationales qui ont des départements d'ingénierie fiscale pour organiser l'évasion fiscale par centaines de milliards d'euros. Une firme comme Apple a pu, à l'aide de ces mécanismes, soustraire plus de 200 milliards de dollars aux administrations fiscales européennes et des États-Unis et les placer sur des comptes off shores (Olivier, 2016). Cette somme constitue l'équivalent du PIB de la Grèce ou du Portugal. Cette situation modifie fondamentalement la structure de l'assiette fiscale, car la clémence vis-à-vis des détenteurs de capitaux internationalement mobiles transfère la pression fiscale vers les salariés et les consommateurs. Cela n'empêche pas

4 Quelques rares pays comme la Norvège font exception par son degré de transparence sur les patrimoines et revenus des politiciens et hauts fonctionnaires.

5 Lire à ce sujet « Les nouveaux chiens de garde » (Halimi, 2005).

6 De nombreux grands groupes industriels et financiers sont encore contrôlés actuellement par quelques grandes familles.

7 Voir chapitre 10.

8 Voir les tableaux de l'évolution du système fiscal en Europe disponibles en ligne sur https://www.deboecksupérieur.com/site/329683

de nombreux fonctionnaires de la DG ECFIN de mettre en avant le modèle du tigre celtique, pourtant un pur modèle de *free-rider* fiscal. Cela n'empêche pas non plus l'accession de Jean-Claude Juncker à la présidence de la Commission européenne alors que pendant les 18 années qu'il a passées comme Premier ministre du Luxembourg de 1995 à fin 2013 (et 20 comme ministre des Finances), il a mis en place des niches fiscales permettant à 340 grandes multinationales[9] d'éluder des milliards d'impôts qui n'iront pas dans les caisses du trésor public de divers États membres (Wayne, 2014 ; Barker, 2015 ; Belga, 2016 ; AFP, 2016). Engie, le géant français de l'énergie, a transféré 27 milliards d'euros, soit plus de la moitié de ses fonds et avoirs financiers, à sa filiale du Luxembourg (Belga, 2016). La famille de Spoelberch, la plus riche de Belgique, a obtenu un arrangement fiscal au Luxembourg qui a donné lieu à un transfert de 2 milliards d'euros (Wayne, 2014). Des sociétés comme Coach ou Disney arrivent ainsi à obtenir un taux de taxation sur leurs bénéfices de 1 %, voire moins (Wayne, 2017 ; Joly, 2016).

Tout aussi interpellant est le cadre législatif qui a permis à une cour luxembourgeoise de faire condamner en 2016 à 12 mois de prison avec sursis deux lanceurs d'alerte français qui ont révélé des cas d'évasion fiscale au Luxembourg (Cazi, 2016) ou d'engager des poursuites disciplinaires pendant une décennie à l'encontre des policiers belges qui avaient enquêté sur une des plus grandes fraudes fiscales belges réalisées par la filière luxembourgeoise de la banque KB (Laruelle, 2015).

2.3 *Une politique environnementale soumise aux intérêts des grandes entreprises*

Bien que de nombreux détracteurs de l'UE mettent en avant le corpus contraignant de règles contenu dans l'acquis communautaire qui obligent les entreprises à adopter des technologies plus écologiques, plusieurs scandales récents ont démontré l'indulgence des institutions européennes et des États membres à l'égard des pratiques polluantes de certaines multinationales.

Le cas du *Dieselgate* est éclairant. En 2005, le Commissaire européen aux industries et à l'entrepreneuriat, l'Allemand Günter Verheugen, avec le président de l'Association des constructeurs européens d'automobiles (qui n'est autre que Bernd Pischetsrieder, le PDG de Volkswagen) mettent en place un groupe de haut niveau, appelé « CARS 21 ». Ce groupe a « pour mission de formuler des recommandations destinées à améliorer la compétitivité de l'industrie automobile européenne au niveau mondial […] ; élaborer une stratégie intégrée de développement durable de l'industrie ; […] définir les meilleures approches réglementaires possible » (Commission européenne, 2005). Le groupe CARS 21, majoritairement composé de représentants de l'industrie automobile, prône que le contrôle des normes de pollution soit effectué par le producteur lui-même (CEO, 2016). Pendant au moins six ans, la firme Volkswagen (de très forts soupçons de fraude ou de laxisme planent également sur Renault, Daimler et Fiat) fait usage de logiciels espions pour réduire le niveau de pollution de leurs véhicules au cours des tests de détection des émissions polluantes (Euractiv & Reuters, 2016 ; Mc Gee, 2017).

C'est grâce aux tests réalisés en 2015 par une ONG internationale, l'*International Council on Clean Transportation*, que l'agence fédérale américaine de protection de l'environnement[10] a finalement découvert que 482 000 voitures diesel produites par VW émettaient un niveau de pollution quarante fois supérieur à la norme autorisée (AFP & Le Figaro, 2016). VW dut alors reconnaître qu'il avait triché sur le niveau de pollution de onze millions de véhicules dans le monde (Topham, 2015). L'agence américaine a calculé que la pollution excédentaire engendrée par la fraude de VW avait déjà provoqué 59 morts prématurées aux États-Unis en 2015

9 Dont Amazon, Pepsi, IKEA, Deutsche Bank, Abbott Laboratories, Apple, Heinz, Verizon, AIG, Skype, WaltDisney, Koch Industries, AIG, Coach.

10 US Environmental Protection Agency.

et certains analystes estiment que ce chiffre pourrait dépasser le millier de victimes pour l'UE (Transport & Environment, 2016).

La légèreté de la DG Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME (DG GROW) dirigée à l'époque successivement par le commissaire allemand SPD Verheugen (2004-2010) et le commissaire italien, membre de Forza Italia, Tajani (2010-2014), a été manifeste alors même qu'elle avait été mise en garde par la DG Environnement déjà suspicieuse de ces pratiques frauduleuses. Le rapport du parlement européen relatif à l'enquête sur la mesure des émissions dans le secteur de l'automobile de mars 2017 est édifiant. Il stipule, en parlant de la Commission, que *« bien qu'elle ait eu connaissance d'éventuelles pratiques illégales des constructeurs contrevenant au règlement (CE) nº 715/2007 et que des échanges aient eu lieu entre ses services compétents à ce sujet, la Commission n'a entrepris aucune autre recherche ou enquête technique ou juridique propre, que ce soit elle-même ou en mandatant le JRC, ni demandé d'informations ou de mesures supplémentaires de la part des États membres afin de vérifier si la loi pouvait avoir été enfreinte. Cela relève de la mauvaise administration et du manquement à ses obligations d'agir »* (Parlement européen, 2016). Elle poursuit en constatant que : *« Malgré les signes évidents de possible utilisation illégale de dispositifs d'invalidation, la Commission n'a jamais eu recours à la disposition du règlement (CE) n° 692/2008 qui l'habilite à demander aux autorités nationales compétentes en matière de réception par type de fournir des informations sur le fonctionnement de la technologie de contrôle des émissions à faible température […] La Commission n'a pas procédé à de nouvelles recherches techniques, n'a pas demandé d'informations complémentaires aux États membres et n'a pas demandé aux autorités nationales compétentes en matière de réception par type de mener de nouvelles enquêtes et de prendre des actions correctives »* (Parlement européen, 2016).

Un des rapporteurs de cette commission d'enquête du parlement européen, le député libéral néerlandais Gerbrandy met personnellement en cause le Commissaire Tajani qui est devenu le nouveau président du Parlement européen en 2017[11]. La Commission ne s'est pas montrée coopérative face à la Commission d'enquête du Parlement : *« les retards dans la livraison des documents demandés ont été un obstacle majeur pour les travaux de la commission. La qualité variable des documents a fait que certains étaient très difficilement lisibles et donc difficiles à utiliser. La longueur de la procédure interne à la Commission, qui requiert l'approbation du collège pour répondre aux demandes de la commission d'enquête, ainsi que les lacunes dans son système d'archivage ont retardé la collecte d'éléments de preuve pendant le temps imparti. En outre, la transmission des informations demandées n'était pas structurée de manière conviviale, ce qui a rendu la collecte des informations plus difficile »* (Parlement européen, 2016).

Les États membres ne sont pas épargnés : *« Sur la base des résultats publics provenant des enquêtes nationales, en plus des dispositifs d'invalidation découverts par les autorités américaines dans les moteurs Volkswagen, la plupart des véhicules diesel semblent utiliser des stratégies d'invalidation. L'inaction des autorités des États membres […] constitue une infraction au droit de l'Union »* (Parlement européen, 2016).

Suite à ces scandales, ce sont les organismes d'homologation des États membres qui seront chargés de réaliser ces tests, mais, jusqu'en 2020, la Commission autorise une marge de tolérance de 100 % par rapport au seuil de pollution prévu par la législation européenne de 2007 en la matière[12] (de Sadeleer, 2015). La Commission a donc fait semblant d'avoir un système de contrôle et lorsqu'une ONG finit par révéler l'incurie de l'autorégulation des producteurs automobiles, la Commission permet aux producteurs de polluer comme avant la législation de 2007. Erik Solheim, le directeur exécutif du programme des Nations Unies pour l'environnement, n'a pas hésité à envisager des peines de prison pour les responsables de ce type de fraudes (Crisp, 2016). Aucune peine d'emprisonnement n'avait encore été exécutée au sein de l'UE dans le cadre du Dieselgate.

11 "Tajani did nothing with it. He even wanted a stop on new rules for the automobile industry because of the crisis. That is gross negligence and mismanagement" (« Tajani n'en a rien fait. Il voulait même un arrêt des nouvelles règles pour l'industrie automobile en raison de la crise »). C'est de la négligence grave et de la mauvaise gestion., cité in CEO, 2016.

12 Et après 2020, une marge de 50 % (de Sadeleer, 2015).

Le constructeur automobile Volkswagen n'a été mis en examen en France pour « tromperie » dans l'affaire du « Dieselgate » qu'en juin 2021 et le procès de son ancien dirigeant Winterkorn a été repoussé, une troisième fois, *sine die* pour raisons médicales en septembre 2021 (France Info, 2021 ; Trends, 2021). En septembre 2021, le Commissaire européen à la justice Didier Reynders mettait en avant la « mauvaise volonté » de VW à compenser les consommateurs européens lésés par le Dieselgate et l'incitait à changer d'attitude tout en admettant que cette déclaration n'avait aucun effet contraignant (Agence France Presse, 2021). Aucun mécanisme de réparation n'a été organisé au niveau européen et les décisions dépendent des décisions judiciaires au sein de chaque État membre, décision que VW a contestée en appel aux Pays-Bas et en Italie en déclarant : « *Les propriétaires de voitures aux Pays-Bas n'ont subi aucune perte économique (…) tous les véhicules sont sûrs et en bon état de marche* » (France Presse, 2021).

Comme la section sur le Green Deal (Pacte Vert) l'a montré, outre les budgets insuffisants pour faire face au défi climatique, les institutions de l'UE et les gouvernements de ses États membres n'envisagent leur politique environnementale que dans le cadre du système économique capitaliste existant et sans remettre fondamentalement en cause le cadre juridique qui laisse une marge de manœuvre énorme aux firmes pour contourner ou retarder les mesures visant à se rapprocher d'une croissance soutenable. Dans ce carcan, il est difficile de croire que l'UE atteindra son objectif d'une neutralité climatique pour 2050.

3 L'ILLUSION SOUVERAINISTE NATIONALE

Le projet libéral d'une construction européenne largement en faveur des grandes entreprises et ses conséquences sociales et environnementales ont renforcé les courants nationalistes qualifiés de souverainistes ou d'eurosceptiques. Ceux-ci peuvent se réclamer de gauche ou d'extrême droite et ont comme point commun de tous prôner une forte limitation des quatre grandes libertés de circulation au sein du marché unique, et pour certains une sortie de l'euro, afin de recouvrer une souveraineté économique nationale.

Le repli économique national constitue-t-il une perspective réaliste pour l'avenir économique d'un État membre isolé de l'UE ? Même si cet État membre arrivait à surmonter les contraintes macroéconomiques propres aux petites économies isolées et susceptibles de l'affecter en cas de sortie, même partielle, du marché unique (risque de fuite des capitaux, de problème de balance des paiements), pourrait-il retrouver un degré beaucoup plus important de souveraineté économique dans une économie mondiale organisée autour des réseaux internationaux de production ? Considérant l'importance des phénomènes de districts marshalliens et les changements technologiques qui n'ont cessé de faire croître la taille minimale optimale dans la plupart des activités industrielles ou de services depuis un siècle, même la plus grande économie nationale de l'UE, l'Allemagne, aurait du mal à retourner vers le protectionnisme. Les firmes allemandes auraient plus de mal à faire face à la concurrence extracommunautaire si elles ne bénéficiaient pas des avantages du marché unique et de l'euro.

Sortir de l'Union européenne ou restreindre les libertés de circulation de travailleurs ne réduira pas la dépendance technologique extérieure d'un pays comme la France, elle n'améliorera pas sa capacité à générer à elle seule des districts marshalliens de haute technologie. La taille limitée des États membres de l'UE par rapport aux économies américaine et chinoise leur donne peu de chance d'imposer leurs standards techniques au niveau international. Leur capacité de négocier des accords commerciaux favorables sera plus faible comme le montre le cas britannique depuis le Brexit et aucun État européen ne peut sérieusement adopter un modèle de croissance autarcique du fait de leur dépendance technologique vis-à-vis des États-Unis et de l'Asie et de leur dépendance aux matières premières importées. Le pouvoir de seigneuriage monétaire d'un État membre qui quitterait l'Euro et son influence dans le système monétaire international serait considérablement réduit. Une analyse économique et technologique, même sommaire, met immédiatement en évidence le caractère

irréaliste pour un État membre, même de grande taille, de regagner de la puissance économique et de la souveraineté, en dehors de l'UE. Cela apparaît clairement dès lors que l'on prend en compte les prévisions de croissance économique et démographique de l'UE pour les trois prochaines décennies, car elles tablent toutes sur un rapide déclin relatif des économies des États membres dans l'économie mondiale[13].

4 L'ILLUSION D'UNE EUROPE FÉDÉRALE PROTECTIONNISTE ET SOCIALE

De la même manière que les souverainistes prétendent préserver la population des conséquences sociales indésirables de la mondialisation économique, certains fédéralistes européens suggèrent que si l'UE se transforme en un État fédéral avec des normes fédérales sociales, fiscales et environnementales, on pourrait mieux réguler le capitalisme afin de garantir une croissance plus équitable et plus soutenable.

Un ensemble économique plus intégré aura plus de possibilités de s'adapter aux nouvelles technologies nécessitant d'importantes économies d'échelle et pourra probablement obtenir un meilleur rapport de force dans l'économie mondiale. Mais si un État fédéral européen offre certainement plus de possibilités économiques que le repli souverainiste, il ne garantit aucunement une amélioration des conditions sociales de la population européenne, ni une croissance soutenable sur le plan environnemental. Les reculs de la part des salaires dans la valeur ajoutée, les baisses des salaires des moins qualifiés sont des phénomènes qui touchent également les travailleurs de grandes économies unifiées politiquement comme les États-Unis ou le Japon. Les possibilités d'évasion fiscale liées au *transfert pricing* existent au sein de l'économie américaine. Depuis les années 1990, les travailleurs japonais, coréens ou américains subissent comme leurs homologues européens les menaces de délocalisation vers des économies émergentes. Le gouvernement fédéral américain n'a pas empêché la montée des inégalités sociales, et le modèle de croissance de l'économie américaine est parmi les plus polluants au monde par habitant. Les lobbies existent à Washington comme à Bruxelles.

Une analyse historique des avancées en matière de protection sociale depuis deux siècles en Europe, en Amérique ou en Asie montre qu'il ne suffit pas de créer les conditions technologiques et juridiques permettant d'accroître la productivité, mais qu'il faut des mouvements de luttes organisés des travailleurs pour transférer ces gains en augmentation salariale ou en meilleure protection sociale. Ce que certains analystes nomment « modèle social européen » ne doit pas tant son existence à l'État-providence qu'à des décennies de luttes sociales et à la crainte d'un mouvement ouvrier révolutionnaire, surtout après la révolution soviétique de 1917. L'affaiblissement des capacités de résistance des salariés face aux entreprises depuis quatre décennies provient de plusieurs facteurs structurels : apparition d'un chômage de masse persistant ; précarisation des contrats de travail ; effondrement de l'URSS et fin de la crainte d'un mouvement révolutionnaire anticapitaliste au sein des instances dirigeantes économiques ; conséquences de la mondialisation du processus de production et du passage à une économie de services qui a réduit le degré de syndicalisation ; perte d'autonomie des directions des organisations syndicales liées à des politiques dites de cogestion avec les directions d'entreprises et d'insertion dans les appareils d'État. Ces phénomènes dépassent donc largement la question du fédéralisme européen et il n'existe pas de lien direct entre la taille d'un État et son système social. Cependant, un État fédéral sans frontière pourrait faciliter les mouvements de solidarité entre salariés européens et ainsi l'organisation par les salariés européens de luttes sociales de très grande ampleur.

Le projet fédéral européen peut aussi comporter une dimension euro-nationaliste visant à transformer l'UE en une grande puissance qui bénéficierait d'un meilleur rapport de force dans ses négociations commerciales et monétaires internationales, comme dans sa quête de matières premières. Depuis les années 2000, on a

13 Voir chapitre 8.

pu observer un glissement au sein d'une partie de la population en faveur d'une Europe « sociale » protectionniste qui se fermerait aux produits de pays pratiquant le « dumping social » (notamment les économies émergentes).

Cette vision d'une Union européenne grande puissance protectrice est à la fois naïve et potentiellement dangereuse. Elle est naïve, car elle oublie qu'une grande partie des importations en provenance des économies émergentes est réalisée dans le cadre de réseaux internationaux de production contrôlés par des multinationales européennes. Ainsi, en 2020, plus de 40 % des exportations chinoises sont le fait de firmes multinationales non chinoises (Kroeber, 2020). Elle est dangereuse, car son protectionnisme engendrera des représailles contre les exportations européennes par des économies émergentes dont la part dans l'économie mondiale devrait continuer à croître dans les prochaines décennies, alors que celle de l'UE devrait continuer à baisser. Les années 1890 et les années 1930 ont montré jusqu'où pouvait mener la voie dangereuse du protectionnisme. Le protectionnisme entraîne des surenchères nationalistes et une intensification de la concurrence commerciale internationale, y compris par la voie militaire avec la politique de la canonnière. Une fois les grands États engagés dans cette voie, la possibilité d'un autre conflit mondial dévastateur n'est plus à écarter.

Quant au rêve d'une Europe grande puissance mercantiliste, il nécessiterait une beaucoup plus forte communauté d'intérêts entre les bourgeoisies nationales des grands États membres, voire leurs fusions. Mais même dans ce cas, cela ne résoudra pas les plus grands défis planétaires et européens. Si l'unification allemande entre 1830 et 1870 a permis aux firmes allemandes de mieux bénéficier des économies d'échelle pour son industrialisation et a permis une meilleure croissance de l'économie allemande, on a vu comment la politique de protectionnisme et d'expansion commerciale de la nouvelle Allemagne unifiée a bouleversé les équilibres économiques mondiaux et a contribué à engendrer deux conflits mondiaux (Defraigne, 2004). La gestion du climat et des ressources naturelles, de l'accès aux matières premières et énergétiques, de l'accès au savoir scientifique et à la technologie, des migrations et de la démographie sont des questions globales qui ne pourront être réglées de manière pacifique qu'avec une forte coopération entre les populations des différentes parties du monde. Une Union européenne puissante sur le plan commercial, diplomatique et militaire sera structurellement exposée aux mêmes lobbies que le gouvernement des États-Unis. Croire que l'UE pourrait jouer un rôle d'arbitre et de modèle de gouvernance économique et politique face à l'affrontement de moins en moins larvé qui oppose les États-Unis et la Chine revient à considérer que soit les grandes multinationales européennes ne disposent pas de pouvoir de lobbying comparable à leurs homologues américaines (ce que contredisent de nombreuses études de cas développées dans cet ouvrage), soit qu'elles ne seraient pas motivées par la maximisation de leur chiffre d'affaires et de leur profit. Une Union européenne fédérale pourrait bien adopter également une politique unilatéraliste agressive proche de celle d'un Trump si ses grands groupes industriels et financiers considèrent que cela sert au mieux leurs intérêts, quelles qu'en soient les conséquences pour la population mondiale et européenne.

Les problèmes majeurs d'une économie mondiale dont la limitation des ressources et dont le degré d'interdépendance entre les États n'ont jamais été aussi exacerbés, ne seront pas résolus par la création d'une éventuelle nouvelle puissance européenne. Leur solution pose la question plus fondamentale de savoir si les enjeux écologiques planétaires et un partage équilibré des ressources mondiales, qui garantissent une paix mondiale, sont compatibles avec l'organisation économique de type capitaliste basée sur la maximisation du profit à court terme et sur la concurrence acharnée, soutenue par la diplomatie et la force militaire des grands États.

BIBLIOGRAPHIE

AFP & LE FIGARO : « Pollution : Volkswagen accusé de tricherie aux États-Unis », Le Figaro, 21 septembre 2015, Paris, 2015.

AFP : « Dieselgate : l'UE presse Volkswagen d'indemniser tous ses clients lésés », 28 septembre 2021, Paris, 2021.

AFP : « Dieselgate : Volkswagen condamné aux Pays-Bas », 14 juillet 2021, Paris, 2021.

AUTRET, Florence : « L'Amérique à Bruxelles », Seuil, Paris, 2007.

BELGA : « Engie a transféré 27 milliards d'euros au Luxembourg pour réduire sa facture fiscale », La Libre Belgique, 17 octobre 2016, http://www.lalibre.be/economie/libre-entreprise/engie-a-transfere-27-milliards-d-euros-au-luxembourg-pour-reduire-sa-facture-fiscale-5804fd7bcd70cd5761cbca88 consulté le 30 octobre 2016, Bruxelles, 2016.

CAZI, Emeline : « LuxLeaks : prison avec sursis pour les lanceurs d'alerte français », Le Monde, 1er juillet 2016, Paris, 2016.

CEO : « Dieselgate report slams Commission and national governments for maladministration », Corporate European Observatory, 20 décembre 2016, Bruxelles, 2016.

COMMISSION EUROPÉENNE : « Industrie automobile de l'UE : la Commission annonce des initiatives destinées à renforcer la compétitivité », 13 janvier 2005, http://europa.eu/ rapid/press-release_IP-05-31_fr.htm?locale=fr, consulté le 31 mai 2017, Bruxelles, 2005. CRISP, James : « Le Dieselgate mériterait des peines de prison, selon un représentant onusien », Euractive, 21 décembre 2016, http://www.euractiv.fr/section/climat/news/diesel-gate-style-fraudsters-should-face-prison-says-un-boss, consulté le 31 mai 2017, Bruxelles, 2016.

DEFRAIGNE, Jean-Christophe : « De l'intégration nationale à l'intégration continentale », l'Harmattan, Paris, 2004.

DE SADELEER, Nicolas : « L'enfer du « dieselgate », pavé de bonnes intentions », l'Écho, 25 novembre 2015, Bruxelles, 2015.

HALIMI, Serge : « Les Nouveaux Chines de Grade », Raison d'Agir, Paris, 2005.

JOLY, Eva : « Le loup dans la bergerie : Jean-Claude Juncker, l'homme des paradis fiscaux place à la tête de l'Europe », Les Arènes, Paris, 2016.

KROEBER, Arthur : "China's Economy", Oxford University Press, 2020.

LA LIBRE Belgique : « AB Inbev : Dehaene a perçu 5,3 millions », La Libre Belgique, 10 octobre 2012, Bruxelles, 2012, http://www.lalibre.be/economie/libre-entreprise/ab-inbev-dehaene-a-percu-5-3-millions-51b8f23ee4b0de6db9c8301d, consulté le 31 mai 2017, Bruxelles, 2012.

LARUELLE, Jacques : « KB Lux : les policiers blanchis », La Libre Belgique, 8 janvier 2015, Bruxelles, 2015.

LE SOIR : « La médiatrice européenne enquêtera sur Barroso », Le Soir, 28 février 2017, http://www.lesoir.be/1449901/article/actualite/union-europeenne/2017-02-28/mediatrice-europeenne-enquetera-sur-barroso, consulté le 31 mai 2017, Bruxelles, 2017.

MC GEE, Patrick : « Prosecutors investigate Daimler over emissions Carmaker probed as authorities step up efforts to find irregularities over testing », Financial Times, 23 mai 2017, Londres, 2017.

OLIVIER, Christian, BRADSHAW, Tim & JOPSON, Barney : « Apple'stax affairs spark a transatlantic-face-off », Financial Times, 4 avril 2016, Londres, 2016.

PARLEMENT EUROPEEN, Commission d'enquête sur la mesure des émissions dans le secteur de l'automobile : « Rapport sur l'enquête sur la mesure des émissions dans le secteur de l'automobile », (2016/2215(INI)), 2 Mars 2017, http://www.europarl.europa.eu/sides/ getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0049+0+DOC+XML+V0//FR, consulté le 31 mai 2017, Bruxelles, 2017.

TOPHAM, Gwyn, CLARKE, Sean : « The chief executive has quit after the firm admitted diesel cars were designed to cheat in tests. How did the 'defeat device' work and what damage was done ?", the Guardian, 23 Septembre 2015, Londres, 2015.

TRANSPORT & ENVIRONMENT Dieselgate : Who ? What ? How ?, September 2016, Brussels, https://www.transportenvironment.org/publications/dieselgate-who-what-how, consulté le 31 mai 2017, Bruxelles, 2017.

TRENDS : « Dieselgate : le procès de l'ancien PDG de Volkswagen Martin Winterkorn repoussé », 9 septembre 2021, Brussels, 2021.

VAN SCHENDELEN, Rinus : « The Art of Lobbying in Brussels », Amsterdam University Press, Amsterdam, 2013.

WAYNE, Leslie, CARR, Kelly, WALKER GUEVARA, Marina, CABRA, Mar & HUDSON, Michael : « Leaked Documents Expose Global Companies »' Secret Tax Deals in Luxembourg, *5 novembre 2014,* International Consortium of Investigative Journalists, http://www.icij.org/project/luxembourg-leaks/leaked-documents-expose-global-companies-secret-tax-deals-luxembourg, consulté le 20 novembre 2014.

001_000_INTERCOEUR.indd 638 16/12/21 15:47

INDEX

3G 343, 387
4e révolution industrielle 296, 346, 349, 385, 391, 392, 393, 394, 396
4G 387, 395
5G 243, 280, 387, 388, 393, 394, 395, 406

A

ABB 387, 466
Abe 558, 559, 580
ABN-Amro 184
Abus de position dominante 311, 316, 317, 320, 322, 323, 330, 331, 335, 336, 337, 345, 351, 371
Accaparement des terres 425, 427, 429, 434
Accord Canada–États-Unis–Mexique (ACEUM) 559
Accord de Fontainebleau 227
Accord de partenariat économique UE-Japon 580, 581
Accords bilatéraux hub-and-spoke 557
Accords de Cotonou 550, 591, 592, 597
Accords de Grenelle 82, 131
Accords de Marrakech de 1994 531
Accords de partenariats économiques (APE) 591
Accords de Schengen 292, 293
Accords internationaux sur la protection des droits intellectuels (ADPIC) 528
Accords mixtes 611
Accord UE-OEACP de 2021 593
ACER 281, 376
ACGS (Accord général sur le Commerce des Services) 530
ACP 419, 533, 550, 551, 589, 590, 591, 592, 593, 594
Acquis communautaire 238, 243, 246, 247, 441, 445, 454, 455, 456, 469, 484, 490, 496, 503, 512, 584, 630, 631
Act, Clayton 26, 177, 262, 301, 309, 310, 317, 318, 320, 322, 350, 351, 398, 410, 496, 501, 503, 528, 561
Acte Unique 92, 93, 255, 505, 629
Adenauer 62, 65, 76
Adyen 387
AEG 32, 36
Affaire Laval 287
Agence Européenne des médicaments 93
Agenda 2000 153, 455, 469
Agenda numérique 385
Agglomérations industrielles (*business clusters*) 363
Agreement on Textiles & Clothing (ATC) 541
Agrégat monétaire 149, 150, 151
Agriculture biologique 424, 431, 432
Aides directes au producteur 422
AIG 179, 180, 182, 184, 631
Airbnb 295, 347
Airbus 362, 364, 371, 398, 543, 553, 563, 615
Airbus du rail 325
Air France 95, 283
Ajustement à l'objectif 55 399, 401
Akzo 88
ALBA 597
Alcatel Alsthom 95
Alcoa 340, 369
ALENA 88, 205, 469, 538, 559, 564, 596, 598, 603, 604
Algérie 84, 525, 550, 586, 588, 622
Alibaba 295, 299, 346, 382, 386, 387, 392
Alitalia 283
Alliance industrielle pour les processeurs et les technologies de semi-conducteurs 396
Alliance pour les données industrielles, la périphérie (*Edge computing*) et le nuage (*cloud computing*) 396
Alphabet 348, 392
Alstom 105, 173, 323, 325, 326, 327, 328, 344, 372
Amazon 295, 296, 319, 320, 338, 346, 347, 348, 349, 387, 392, 398, 631
Amber box 602
America First 557
American Chemistry Council 370
Amis de la terre 257
An Agenda for a Growing Europe 374, 408
ANASE 88, 579, 582, 604, 605
ANC 330, 594, 615
Anchluss 38
André Philipp 66
Andropov 449
Anglo-Irish 182
Antidumping 370, 526, 535, 536, 537, 553, 570
Antitrust américain 310, 317, 320
Appellation d'Origine Contrôlée (AOP) 422
Appellation d'Origine Protégée 540
Apple 295, 319, 338, 341, 346, 349, 350, 386, 387, 391, 392, 441, 630, 631
Arendatori 428
Aristide Briand 34
Arrêt Laval 468
Arrêt Rewe 93
Arrêt Viking 467
Article 50 494
Article 207 TFUE 544
Article 411 498
Articles 90, 92 et 93 du Traité de Rome 79, 94
ASEAN 19, 88, 538, 582, 613, 620
Ashton, Catherine 584

Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) 556, 575
ASML 386
Association Européenne de Libre Échange (AELE) 438
Astra Zeneca 90, 495
ATOS 396
AT&T 309
Auchan 582
Audi 78, 86, 334
Autonomie stratégique 230, 383, 391, 577
Autorité bancaire européenne (*European Banking Authority*) 183
Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (*European Insurance and Occupational Pensions Authority*) 183
Autorité européenne du travail 288
Autorités européennes des marchés financiers (AEMF) (the European Securities and Markets Authorities (ESMA) 183
Aventis 88, 95, 103, 104, 105
Aviation Industry Corporation of China 561
Axa 338
Aznar 469

B

Badgadbahn 556
BAE 90, 102, 372, 495
Baer, Gunther 138
Baidu 295, 382, 386, 609
Balladur 91, 134, 145
Banca d'Italia 137
Banca Monte di Paschi 196
Bangemann, Martin 368, 369, 382
Banking act de 1861 26
Bank of England 137, 184, 501
Bannon, Steve 557, 558
Banque centrale européenne (BCE) 139, 142
Banque d'escompte bohémienne 38
Banque des Règlements Internationaux 126, 138
Banque Européenne d'Investissement 128, 350, 384, 391, 400, 404, 546
Banque européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD) 449
Banque Mondiale 380, 433, 450, 486, 495, 505, 531, 551, 556, 565, 607, 608
Banque Rothschild 91
Banque systémique 195
Banque Worms 91
Barrage d'Inga 590
Barre 85, 129, 132, 133
Barrières fiscales 238, 248, 264
Barrières juridiques 248, 268, 269
Barrières linguistiques 241
Barrières non tarifaires 14, 78, 531, 580, 599, 601
Barrières physiques 238
Barrières tarifaires 14, 28, 33, 41, 78, 88, 525, 543, 580, 595, 607, 609
Barrières techniques 14, 19, 27, 33, 67, 77, 78, 79, 84, 87, 88, 89, 93, 94, 99, 100, 105, 106, 196, 204, 238, 241, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 272, 286, 290, 365, 370, 384, 423, 444, 502, 543, 549, 554, 570, 578, 579, 581, 605, 609, 625
Barrières techniques au commerce 14, 27, 33, 67, 77, 78, 79, 84, 87, 89, 93, 94, 105, 106, 365, 384, 502, 554, 570, 578, 625
Barroso 181, 305, 382, 567, 629, 636
BASF 89, 256, 257, 261, 263, 370, 407, 432
BATX 295, 382
Bayer 88, 89, 257, 403, 432
BBVA 444, 596
BCE 138, 139, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 163, 171, 172, 173, 183, 184, 185, 186, 187, 189, 191, 194, 195, 196, 197, 198, 204, 207, 208, 214, 479, 502, 569
Bénéficiaires nets 226
Benelux 39, 52, 57, 62, 63, 65, 66, 76, 91, 155, 294, 414, 418
Benign neglect 207
Berlusconi 283, 470, 471, 588
Bertelsmann 88, 138, 227
BEUC 257
Beveridge 26, 30, 49
Bhagwati 605
BHP Billiton 495, 572
Bianco, Jean-Louis 133
Biden 203, 218, 319, 320, 346, 352, 396, 498, 501, 562, 563, 577, 578
Big data 300, 347, 394
Big Tech 382, 383
Bilderberg 84, 526
Bini Smaghi 148
BlackRock 344
Blair 64, 258, 382, 459, 469, 491, 493, 521
Blue Box 602
BMW 34, 60, 71, 334, 398
BNP 96, 138, 187, 463, 514
Boeing 362, 371, 553, 563, 615
Bolkestein 284, 286, 466, 467, 468, 469, 484
Bolsonaro 404, 598
Bombardier 326
Booking 347, 348
Bork, Robert 318
Borrell, Josep 593
Borsa Italiana 501, 517
Bosch 35, 370, 387, 396, 398, 466
Boucles de rétroaction 347
Bourgeoisies compradores 627, 628
Boussole numérique 393, 394, 395, 396
Bouygues 282, 287, 591
Boyer, Miguel 83, 96, 121, 138, 168, 205, 376
Brandeis, Louis 310, 317, 318, 352
Brander 362
Bretton Woods 7, 52, 58, 70, 83, 95, 116, 118, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 136, 173, 174
Brevet unique européen 269, 270, 271
Brexiteers 494, 502
British Aerospace 78, 85, 94
British Airways 94, 283
British American Tobacco 309
British Petroleum 25, 85, 94
British Telecom 85, 94
Brittan, Sir Leon 90, 382, 493, 553
Brothers, Lehman 180, 185, 187
Brownfield investment 15
Bruce 31, 65, 108, 586
Brzezinski 84, 526
BT 88
Budget européen 129, 153, 163, 203, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 234, 283, 393, 396, 397, 420, 421, 423, 424, 445, 469, 489, 493, 495, 502, 505, 546, 601
Bull 81, 110, 386
Bundesbank 126, 129, 137, 138, 139, 142, 146, 148, 153, 154, 173, 197
Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) 74
Bureau de l'Environnement Européen 257
Bush 30, 134, 178, 182, 187, 257, 369, 513, 553, 562, 597, 603
BusinessEurope 257
Buy American act 609
Bytedance 295

C

Cabotage 95, 272, 279
Cadre Financier Pluriannuel (CFP) 224
Caïmans 125, 172, 180
Cajas 166
California Consumer Privacy Act (CCPA) 301
Callaghan 90, 132
Camdessus, MIchel 133
Cameron, David 494, 500, 503
CAN 597
Candidats à l'adhésion 454, 455, 491
Capitalisme patrimonial 174, 178
Carbon border adjustment mechanism 401
Cargill 429
CARIFORUM 592
Carlsberg 88
Carnegie 27, 309
CARS 21 631
Carte de services européenne 291
Cartellisation 24, 28, 33, 37, 63, 77, 282, 309, 310, 311
Cartels 28, 29, 31, 33, 37, 52, 59, 62, 63, 66, 67, 78, 80, 89, 122, 214, 308, 310, 311, 445
Carter 84
Cassis de Dijon 93, 286
CBAM 401, 402, 403
CEA-Leti 396
CEDEAO 592, 604
CEFIC 257, 259, 260, 261, 262, 370, 405
CEJ 467, 468
Cellucam 591
Celtic tiger 439
Celtic Tiger 165, 167, 442, 515, 518
Central Selling Organization 593
Centre Européen de Normalisation (CEN) 93
Centre Européen de Normalisation Électrotechnique (CENELEC) 93
CEPSA 444
Certification AB 422
Certification du produit 252
CETA 498, 564, 565, 567, 568, 581, 610, 611, 612, 613, 616, 625
CFP 224, 225, 229, 232, 234
CGIL 131, 471
CGT 131
Chamberlain, Edward 30, 318
Charges sociales 287, 464, 479
Charte de La Havane 524, 525
Charte européenne des droits fondamentaux 301
Chase Manhattan 84
Checcini 92, 99
ChemChina 382
Chèque britannique 227
Chevènement, Jean-Pierre 91, 133
Chevron 566
China Grid 572
Chinalco 572
China Mobile Communications Group 560
China Railway Construction Corporation 561
China Telecommunications Corporation 560
Chirac, Jacques 91, 94, 103, 105, 129, 134, 145, 258, 602
Choc asymétrique 120, 121, 122, 157, 158, 159, 162, 163, 199, 203
Chupa Chups 444
Churchill 51, 52, 54, 55, 61, 492
CIC 91, 575
Cieca 387
Ciel unique européen (« Single European Sky ») 283
Cinquième liberté 298, 301
Cisco 387, 390
City 18, 87, 90, 125, 172, 180, 207, 363, 438, 495, 499, 500, 501, 518
City de Londres 18, 180, 207, 363, 499
Clause « allemande » 342
Clause de la nation la plus favorisée 32, 58, 534
Clause de sauvegarde 526, 537, 553, 564, 612
Clause d'habilitation (enabling clause) 526, 550
Clause « hollandaise » 342
Clinton 603
Club de los Siete 444
Coach 631
Cobden 360
Cockfield, lord 89, 90, 92
CoCom (Coordinating Committee for Multilateral Export Control) 448
Code de communications électroniques européen 243
Code Schengen 293
Cofide-Cir 88
Cohn, Gary 558
Collateralized Debt Obligation (CDO) 179
Comité 133 545
Comité de la politique commerciale 545
Comité INTA 545
Comité spécial 544, 545
Commerce colonial 29, 363
Commerzbank 173
Commission des Nations-Unies pour la Coopération économique et le Développement (CNUCED) 525
Commission fédérale du Commerce 310, 318, 345
Commission Permanente des Affaires Économiques et Monétaires 148
Commission trilatérale 84
Commonwealth 39, 41, 44, 57, 61, 76, 90, 123, 207, 417, 419, 438, 492, 505, 524, 593, 608
Communauté d'Afrique de l'Est (Eastern African Community) 592
Communauté du Charbon et de l'Acier (CECA) 60
Communauté Économique Européenne (CEE) 68, 74
Communauté Européenne de Défense 68
Compagnie Générale des Eaux (futur Vivendi) 95
Compétence exclusive 220, 224, 342, 545, 611
Compétence partagée 610, 611
Compétences d'appui 220
Compétences partagées 220, 221
Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) 498
Computable general equilibrium 555, 613
Concentration foncière 420, 425, 426, 427, 428, 429
Concentration industrielle 25, 26, 28, 33, 37, 80, 97, 310, 313, 317, 318, 344
Concentrations d'entreprises 308, 329
Concurrence fiscale 176, 264, 338, 437, 440, 463, 464, 468, 476, 512, 630
Concurrence monopolistique 315
Concurrence pure et parfaite 313, 314, 315, 316, 317
Confederation of British Industry 494
Conférence de Messine 68
Conflit kurde 486
Conseil d'Assistance économique Mutuelle (CAEM ou COMECOM) 447
Conseil de résolution unique 195, 196
Conseil des Gouverneurs 146, 148
Conseil du commerce et des technologies (EU-US Trade and Technology Council) 563
Conseil européen d'Helsinki 483
Conseil Général 146

Consensus de Washington 449, 554, 596, 598
Consensus de Washington 595, 604
Consolidated Tobacco Company 310
Containment 55, 56, 60, 524
Contributeurs nets 226, 227, 455, 505
Contrôleurs d'accès 348
Convention de Lomé 590
Convention de Yaoundé 547, 590
Conventions collectives 122, 206, 287, 288, 468
Convergence 12, 13, 15, 18, 26, 88, 89, 100, 102, 106, 128, 131, 134, 135, 136, 138, 140, 141, 146, 153, 156, 190, 209, 211, 212, 213, 229, 231, 238, 239, 273, 288, 317, 323, 394, 430, 436, 437, 440, 444, 468, 469, 470, 471, 472, 473, 476, 482, 484, 486, 502, 505, 510, 511, 512, 554, 626
Convergence des prix 12, 100, 238, 239
Convergence macroéconomique 131, 134, 153
Copa-Cogeca 432, 597
Cordon sanitaire 54, 447
Corée du Sud 19, 84, 181, 262, 299, 367, 373, 380, 388, 395, 451, 534, 539, 540, 542, 545, 550, 553, 555, 559, 573, 576, 580, 581, 598, 601, 603, 604, 605
COREPER 545
Corporate European Observatory 566, 636
Corporate Europe Observatory 263, 432
Coton 309, 419, 533
Coudenhove-Kalergy 34
Cour des Comptes Européenne 148
Cour européenne de justice 245, 246, 249, 255, 281, 287, 324, 335, 340
Cour européenne de Justice 341, 467, 611
Cour européenne de Première Instance (CPI) 329
Cours pivots 129, 130, 164
Coûts de conversion 347
Coûts fixes 17, 25, 80, 86, 97, 277, 278, 296, 314, 360, 376
Coûts irrécupérables (sunk costs) 86
Covec 571
Covid-19 191, 220, 230, 239, 295, 303, 333, 340, 352, 383, 400, 560
Crédit commercial de France 91
Credit Default Swap (CDS) 177
Crédit du Nord 91
Crise de 2008 162, 173, 174, 193, 200, 202, 204, 231, 238, 340, 345, 369, 382, 394, 398, 399, 428, 441, 444, 459, 462, 463, 470, 476, 477, 480, 491, 493, 531, 539, 553, 562, 568, 569, 572, 582, 583, 608, 612, 627
Crise de la Tequila 177
Critères adoptés à Copenhague 456
Critères de Maastricht 132, 134, 135, 140, 141, 142, 159, 161, 162, 164, 166, 168, 185
Critères politiques de Copenhague de 1993 483
Croissance soutenable 357, 369, 398, 399, 400, 401, 633, 634
Cromwell 358
CRRC 325, 326, 327, 328
Cybersécurité 300, 301, 305, 395, 398

D

Dacia 15, 451
Daewoo 581
Daimler 102, 334, 364, 631, 636
Danone 88
Danske Bank Group 184
Dark pools 501
Dassault Systems 387
David Rockfeller 84
Davignon 88, 367, 526
De Beers 593
Deby, Idriss 593
Decoupling 561, 577
Deep and Comprehensive Free Trade Agreement DCFTA 583
DeepMind 350
Défaillances de marché 315, 321, 346, 347, 350
De Gasperi 61, 62, 65
De Gaulle 53, 64, 127, 438
De Grauwe 116, 121, 146, 148, 149, 150, 152, 183, 192, 197, 203, 207
De Gucht, Karel 554
Dehaene, Jean-Luc 629, 636
Dekker 88
De Larosière, Jacques 138, 141, 217
Dell 386, 388, 390, 441
Delors, Jacques 89, 91, 92, 94, 97, 133, 138, 139, 141, 148, 153, 234, 235, 304, 493, 505, 626
Département américain de la Justice 310
Department of Defense 104
De Spoelberch 631
Déterminants du taux de change 115, 117
Deutschbahn 282
Deutsche Bank 32, 35, 38, 89, 185, 338, 631
Deutsche Post 94
Deutsche Telekom 282, 398
Dévaluation interne 122, 162
De Vos, Betsy 557
Dexia 101, 102, 172, 182, 184, 191, 629
Dieselgate 263, 334, 403, 557, 631, 632, 633, 636, 637
Différenciation 85, 86, 87, 97, 106, 121, 203, 314, 315, 316, 378, 423, 527
Digital Europe Programme 283
Digital Market Act 350, 351, 398
Digital Services Act 398
Dilemme de Triffin 127
Direction Générale à la Concurrence 330
Directive 50, 93, 106, 243, 244, 245, 247, 254, 263, 268, 281, 286, 287, 288, 291, 298, 303, 400, 401, 466, 467, 502
Directive Bolkestein 284, 286
Directive NSC-68 50
Directive « services horizontaux » 288
Directive sur les droits des consommateurs 268, 269
Directoire 103, 145, 146, 147, 627
Disney 631
Dispute Settlement Body (DSB) 531
Distribution des gains et pertes entre les différents États membres 546
Districts marshalliens 16, 18, 19, 87, 116, 157, 165, 169, 360, 363, 364, 367, 373, 374, 375, 384, 469, 471, 472, 473, 502, 512, 561, 613, 626, 633
Doctrine de coexistence pacifique 74
Doctrine Truman 55
Doha Development Agenda 531, 600
Doha round 539, 540, 543, 547, 603, 607
Dongfeng 572
Données industrielles 298, 396, 398
Données numériques 242, 295, 298, 299, 300, 301, 350, 387, 392, 394
Données personnelles 298, 299, 300, 301
Double dutch 630
Double Irish 441
Dresdner Bank 38
Droit d'auteur 297, 303, 407
Droit de la concurrence 78, 309, 311, 312, 315, 317, 318, 320, 321, 322, 323, 326, 339, 346, 347, 351, 354
Droit du pays de destination 289

Droit du pays d'origine 289
Droit du travail 82, 284, 286, 287, 288, 489, 498
Droits de propriété intellectuelle 270, 297, 323, 336, 398, 441, 529, 576
Droits sociaux des travailleurs 287
Duisenberg, Wim 138, 145
Dulles 61, 64, 65
Dumping social 66, 286, 287, 464, 467, 468, 469, 609, 635
Duncan Smith, Ian 494, 503

E

EADS 95, 102, 103, 106, 363, 364, 372
EasyJet 283
E-bay 295
ECHA 255, 256, 259, 260, 262, 263
Écoblanchiment 430, 432
École de Chicago 317, 318, 319, 528
École de Harvard 317, 318, 319
E-commerce 295, 297, 298, 348, 349, 387, 558
Economic Cooperation Administration (ECA) 56
Économie de la connaissance 98, 228, 276, 378, 380, 381
Économie des applications 387
Économies d'échelle externes 16, 18, 19, 116, 165, 169, 363
Économies de réseaux (network economies) 382
Éco-régimes 431
ECSEL 396
ECU 92, 129, 130, 136, 137, 448
Effets « boule de neige » 197
Effets d'apprentissage (learning-by-doing) 359, 604
Effets de réseau 277, 347, 350, 387, 388
Effets de verrouillage 349
EFIM 78, 95
EFSI 397
Eisenhower 64
Élargissements potentiels 491
ELAS 55
Elf 95, 96
Eltsine 582
Embedded liberalism 175
Employment act de 1980 et de 1982 90
Enel 104, 245
Energias de Portugal 572
Engie 338, 631, 636
ENI 78, 95, 245
Ententes 28, 282, 308, 310, 311, 317, 322, 331, 333, 334, 341
Équateur 533, 567, 597, 598, 609
Équation de Fisher 149, 150
Équivalence des standards en matière de règles britanniques et européennes 495
Erdogan 486, 520
Ergenekon 485
Erhard, Ludwig 76
Ericsson 387, 388, 390, 445
Espace Européen de la Recherche (EER) 378
Espace européen de l'enseignement 290, 291
Espace Schengen 93, 292, 293, 294, 445, 477, 493
Espace scientifique et technique européen 366
ESPRIT 103, 366, 367
Euratom 68
Eureka 366, 367
Eurodevises 125, 126, 133, 135, 363, 499, 595
Eurogroupe 146, 147, 148, 194
EuroHPC 396
Euronext 208, 501, 517
Europa 1990 88
Europe 2020 202, 211, 212, 377, 379, 381, 468, 506, 510
European Chemical policy &the United States, Global Development & Environment Institute, Tuft University, 2004 263
European Credits Transfer System (ECTS) 290
European Currency Unit 130
European Financial Stability Facility 188
European Free Trade Area 438
European Recovery Program 56
European Service Forum 543
European Supervisory Authorities 183
European Systemic Risk Board 183
Europe Direct 246
Europe sociale 69, 291, 407
Eurosclérose 82, 83
Eurosystème 146, 152, 197
Everything but arms (EBA) 550, 551
Exemptions par catégorie 322, 332, 338
Expansion impérialiste 30

F

Fabius, Laurent 91, 134
Facebook 295, 319, 320, 346, 347, 348, 350, 387, 392
Facilités permanentes 152
Farage 493
Fédéralisme fiscal 220
Federal Reserve Act de 1913 26
Federal Reserve Board 26, 116, 148
FEDEX 349
Ferry 30, 333, 335
Fiat 34, 40, 49, 78, 88, 338, 436, 444, 448, 466, 486, 631
Finances publiques européennes 220, 222, 223, 229
Fit for 55 399, 403
Fleming 119, 492
Flexibilité des salaires et des prix 122, 162
Flux migratoires 293, 443, 458, 462, 463, 490, 512, 520
FMI 82, 90, 123, 124, 129, 133, 138, 145, 162, 177, 181, 185, 188, 189, 199, 202, 207, 208, 213, 378, 442, 449, 451, 455, 527, 528, 531, 581, 583, 590, 595, 600
Fond Européen de Coopération Monétaire (FECOM) 128
Fonds de Cohésion 511
Fonds Européen Agricole de GArantie (FEAGA) 423
Fonds Européen Agricole pour le DEveloppement Rural (FEA-DER) 424
Fonds européen de défense 397
Fonds européen de développement 397, 590
Fonds européen de Développement Régional (FEDER) 438, 505
Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA) 420, 505
Fonds européen pour les investissements stratégiques 397
Fonds Social Européen 232, 511
Fonds social pour le climat 400, 401, 402
Fonds structurels 139, 165, 227, 384, 437, 443, 455, 489, 505, 546, 626
Ford 25, 27, 33, 75, 382, 495
Fordiste 27, 40, 53, 58, 59, 64, 82, 85, 107, 175, 377
Foreign Sales Corporation 553, 558
Fortis 101, 102, 172, 182, 184, 627
Fracture numérique 280, 283
France Télécom 95, 281, 340
Francfort 134
Frankel 120, 121
Fréquences radioélectriques 243
Fret ferroviaire 272, 279, 282
Friedman 90, 129, 131, 138
Fritalux 52, 57, 63

Front National 134, 463
Frugaux 227, 229, 231
Fujitsu 81
Funk 39
Fusions 24, 33, 37, 39, 63, 66, 68, 77, 78, 80, 81, 86, 95, 97, 98, 99, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 135, 204, 208, 308, 310, 312, 317, 323, 324, 325, 326, 329, 341, 343, 345, 365, 371, 384, 444, 579, 596, 627, 629, 635
Fusions et acquisitions 77, 86, 97, 135, 310, 312, 317, 384, 579, 629
Fusions transfrontalières européennes 97

G

Gabriel, Sigmar 44, 70, 567, 580, 612, 617
GAFAM 295, 299, 344, 346, 350, 382, 559
Gaia-X 398
Gas Natural Fenosa 444
Gasperi 61, 62, 65
Gatekeepers 319, 348, 349, 351
GATS (*General Agreement on Trade in Services*) 530
GATT 14, 58, 74, 75, 76, 78, 82, 83, 84, 123, 134, 222, 421, 422, 448, 497, 524, 525, 526, 527, 528, 530, 531, 532, 533, 534, 535, 537, 538, 541, 543, 547, 549, 550, 579, 586, 591, 592, 601, 603, 625, 629
Gaz de France 104
Gazprom 583, 584, 614
GE 25
Geely 382, 542, 568, 571, 573
Général Clay 55, 60
General Electric 36, 81, 309, 326, 329, 371, 466
General Motors 36, 75
Geoblocking 295, 297
Gerbrandy 632
Gilded Age 557
GKO russes 177
Godeaux, Jean 138
Goebbels 35
Going global strategy 568
Golden share 281, 572
Golden shares 104, 196, 245
Golden Sixties 74, 83
Goldman Sachs 145, 159, 180, 182, 184, 185, 187, 557, 567, 629
Gold-plating 244
Good Friday 501
Gorbatchev 449
Göring 35, 39, 311
Gouvernance européenne des données 300, 303
Gramm-Leach-Bliley Financial Services Modernization Act 177
Grande dépression 24, 28, 29
Greater TTIP ambition in chemicals : why and How ?, Centre for European Policies Studies / Centre for Transatlantic relations 263
Great Repeal Bill 496
Great Society 126
Green box 602
Green Deal 8, 398, 399, 400, 401, 403, 410, 429, 432, 633
Greenfield investment 15
Greenpeace 257
Greenspan, Alain 154, 180
Gros 148, 584
Grossraumwirtschaft 36, 39, 41
Groupe de Cairns 540, 601, 602
Groupe des 77 84, 526, 550
Gründerkrach 24
Gruppo Santander 444, 567
GSK 90, 495, 530
Guedes, Paul 598
Guerre de Sécession 26, 114
Guerre du Vietnam 126, 582
Guichet unique 267
Gyllenhammar 88

H

Hamilton 354, 358, 387
Hangzhou Hikvision Digital Technology 560
Hard border 504
Harmonisation des normes techniques 251
Harmonisation sociale 468, 482, 630
Harry White 52
Hatakeyama, Noboru 603
Hausbanken 96
Haute Autorité 65, 66, 67, 68, 74, 626
Hayek 49, 90
Heinz 69, 110, 338, 631
Héritage chrétien de l'Europe 484
Hicks 50
Hitachi 326
Hitler 35, 36, 40, 42, 43, 44, 69, 70
Hjalmar Schacht 35, 36, 37
Horizon Europe 232, 395, 397
Houphouët-Boigny 591
HP 386
Huawei 295, 299, 386, 387, 388, 390, 392, 407, 560
Hymans 34
Hypo 167, 172, 173, 182
Hyundai 581

I

Ianoukovytch 583, 584
Iberia 283, 596
IBM 75, 81, 104, 358, 386
Ich AG 163
ICI 88
ICT 81, 386, 406, 441, 502, 561, 563, 576, 577, 628
IDE 15, 16, 25, 28, 29, 32, 33, 34, 75, 80, 84, 85, 88, 91, 101, 102, 103, 124, 131, 155, 165, 167, 168, 175, 181, 363, 439, 440, 441, 449, 451, 452, 453, 454, 467, 470, 472, 474, 480, 481, 482, 483, 490, 495, 526, 527, 528, 531, 539, 545, 549, 554, 561, 562, 565, 567, 568, 570, 571, 572, 573, 574, 576, 577, 578, 579, 580, 581, 582, 583, 586, 587, 588, 589, 590, 591, 594, 595, 596, 597, 598, 599, 600, 604, 607, 609, 611, 625, 627
IDE de type market-seeking 591
IDE de type ressource-seeking 591
IDE efficiency-seeking 587, 591, 596
IG Farben 33, 35, 44, 70
Ikea 338, 582
Îles anglo-normandes 125
Îles Vierges britanniques 125, 172
Impossible trinité 119
Impôt des sociétés 87, 229, 230, 441, 479
INA 95
Indépendance de la banque centrale 147, 148
Indication Géographique Protégée (IGP) 423, 540
Inditex 444, 541
Industrialisation de substitution aux importations (ISI) 525, 594
Industrie 4.0 296, 385, 391, 393, 394, 396, 398, 573
Industries/services de réseaux 275
Infineon 386, 396
Informatique à haut rendement 393
Informatique en nuage 295, 296, 298, 348, 349, 387, 393, 394, 398
Informatique quantique 396
Infrastructures transfrontalières 229, 278, 339, 395
ING 101, 184
Initiative de Défense Stratégique 85
Inspur Group 561
Instagram 347, 387

Institut Européen de Normalisation des Télécommunications (ETSI) 93
Institut Monétaire Européen 138, 141, 172
Instituto Nacional de Industria 444
Intégration monétaire 7, 26, 41, 83, 95, 96, 99, 114, 115, 117, 123, 128, 131, 134, 165, 169, 192, 217, 371
Intelligence artificielle 296, 347, 350, 382, 385, 392, 393, 394, 396, 398, 411
Internal Market Act 501
International Airlines Group (IAG) 283
International Council on Clean Transportation 631
Internationalisation du processus de production 87, 175, 376, 377, 527
Internet 100, 104, 242, 269, 274, 282, 295, 296, 298, 299, 320, 336, 337, 343, 346, 349, 381, 382, 385, 387, 391, 392, 393, 563, 629
Internet des Objets (IdO, *internet of things*) 296, 382
Interopérabilité 95, 251, 278, 280, 283, 284, 300, 349, 351, 398
InvestEU 397
Investissements de portefeuille 15, 571, 611
Investissements directs étrangers 15, 238, 239, 246, 318, 326, 327, 338, 427, 428
Investment Court System (ICS) 567
IPCEI « Microelectronics » 396
IRI 34, 78, 95, 443
Irish National Bank 172
ISDS 498, 555, 557, 565, 566, 567, 568, 581, 609, 612, 616, 617, 622
ISPA 455
Israël 16, 222, 376, 550, 586, 587, 588, 604, 617
Itinérance transfrontalière 282
IVECO 334

J

Japan Inc 85
Japon 19, 29, 31, 57, 83, 84, 85, 107, 123, 126, 127, 133, 174, 180, 191, 197, 200, 203, 262, 270, 322, 334, 359, 367, 373, 374, 377, 380, 386, 388, 403, 405, 469, 477, 492, 497, 503, 511, 526, 527, 528, 529, 530, 531, 534, 539, 540, 542, 543, 550, 553, 554, 555, 558, 559, 573, 574, 575, 576, 577, 578, 579, 580, 581, 582, 598, 601, 603, 604, 605, 607, 609, 614, 615, 630, 634
Javid, Sajid 497
Jenkins 112, 129, 410
JETRO 603
Johnson 126, 127, 271, 440, 494, 496, 497, 498, 501, 502, 503, 504, 628
Joint Supervisory Teams 194
Jospin, Lionel 91, 134
JP Morgan 177
JUB 271
Juncker, Jean-Claude 261, 498, 598, 612, 631, 636
Juppé 91, 134
Juridiction unifiée du brevet 271
Juste retour 226, 227, 367, 394

K

Kadar 448
Kadhafi 574, 586, 588
Kahn 50
Karamanlis, Konstantinos 185, 443
Karsan 486
KBC 102, 184
Kenen 120
Kennedy 75, 438, 525, 553
Keynes 49, 50, 123, 124
Khan, Lina 197, 319, 320, 348, 349, 477, 497
Khrouchtchev 74, 448
Killer acquisitions 345, 350
Kirchner 597
KLM 283
Kohl 137, 138, 139
Kotler 86, 376
Kroes, Nelly 330
Krugman, Paul 18, 118, 315, 350, 359, 360, 362, 442, 549
Krupp 28, 35, 37, 49, 53, 60, 88
Kuhlmann 40, 91
Kuka 382, 573, 577
Kurde 483, 485, 486
Kurt von Schröder 35

L

Labour standards 601
Lafarge 599
Lagarde, Christine 145, 546, 602
Lagardère 364
L'American Committee on United Europe 61
Lamfalussy, Alexandre 138, 141, 172
Lamy, Pascal 497, 543
Lebensraum 40, 41
Lemaire, Bruno 187, 383
Lend-Lease 64
Lénine 54
Lenovo 386
Leontieff 360
Liban 586, 587, 588
Libéralisation compétitive 603, 609
LIBOR 165, 177, 180, 182
Libre circulation des données à caractère non personnel 300
Libre circulation des données numériques 298, 301
Libre circulation des services 244, 245, 276, 285, 288, 291, 466, 500
Libre circulation des travailleurs 13, 15, 18, 93, 244, 286, 291, 493, 494
Libre-échange 26, 29, 32, 52, 75, 83, 88, 308, 313, 358, 359, 360, 417, 438, 469, 491, 493, 497, 498, 525, 530, 537, 538, 539, 542, 545, 546, 549, 550, 551, 553, 554, 555, 559, 580, 581, 582, 586, 587, 588, 591, 592, 594, 597, 598, 599, 603, 604, 605, 611, 628
Libye 30, 31, 550, 574, 586, 588, 592
Licence Raj 599
Lighthizer, Robert 557
LindedIn 347
List 254, 260, 358, 406
Livre Blanc de Delors 89, 92, 94, 97
Lobbying 53, 88, 89, 102, 103, 106, 126, 257, 258, 259, 263, 337, 345, 346, 350, 351, 364, 370, 428, 432, 503, 529, 530, 540, 542, 543, 556, 561, 613, 629, 630, 635
Lois Hartz 163
London Stock Exchange Group 501
Los afectados 566
Lufthansa 94
Luxembourg 49, 62, 67, 68, 91, 103, 105, 109, 110, 129, 131, 142, 144, 158, 160, 161, 171, 172, 186, 189, 216, 226, 229, 265, 266, 273, 281, 288, 292, 325, 368, 405, 407, 409, 415, 426, 433, 443, 446, 460, 467, 468, 501, 516, 546, 583, 590, 615, 620, 631, 636, 637
LuxLeaks 338, 636
Lyonnaise des Eaux 88

M

M-4 corridor 18
Macroeconomic Imbalance Procedure 190
Macron, Emmanuel 229, 326, 382, 500, 593, 623
MacSharry, Ray 421, 422, 423

Made in China 2025 392, 573, 575, 577
Maelström 581
Maersk 402
Mafia 65, 518
Mali 533
Mandelson, Peter 458, 497, 546, 572, 602, 611
MAPFRE 444
Maquiladoras 175, 596
Marché biface 348
Marché Commun 14, 19, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 83, 87, 88, 90, 91, 92, 93, 94, 97, 103, 105, 124, 127, 365, 436, 492, 493, 504, 512, 525, 542
Marché contestable 315, 316
Marché numérique 242, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 301, 337, 395
Marché pertinent 324, 325, 326, 329, 335, 343
Marchés multifaces 348
Marchés publics 33, 77, 79, 94, 105, 244, 246, 321, 382, 562, 564, 571, 576, 580, 581, 594, 603, 609
Marché unique 14, 34, 58, 61, 89, 92, 97, 115, 128, 156, 157, 158, 165, 166, 168, 169, 182, 213, 223, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 252, 253, 264, 265, 267, 270, 274, 275, 276, 277, 278, 280, 281, 286, 288, 289, 290, 294, 295, 301, 302, 303, 305, 308, 321, 323, 325, 335, 338, 339, 341, 371, 382, 393, 398, 405, 436, 437, 444, 445, 464, 466, 467, 469, 471, 482, 495, 498, 499, 500, 501, 502, 503, 504, 505, 511, 512, 518, 583, 584, 625, 626, 627, 629, 633
Marché Unique Européen 89, 92, 603
Marconi 90
Market-seeking 25, 580, 591, 596
Mark to market 177
Mark-up 324, 344, 359
Maroc 15, 22, 31, 469, 541, 586, 587, 588, 603
Matra 95
Mauroy 85, 91, 133, 134
May, Theresa 213, 306, 491, 494, 495, 496, 497, 498, 618, 628
Mazzucato, Mariana 295, 399
Mc Carthy 55
McCloy 65
McCreevy, Charlie 187
McDonald 338
McKinnon 120, 121
Mc Millan 45, 69, 70, 108, 109, 110, 215, 406, 409, 438, 515, 525, 616
Mécanisme d'action collective en indemnisation 269
Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières 400, 401, 432
Mécanisme de résolution unique (MRU) (*Single Resolution Mechanism*) 195
Mécanisme de surveillance unique (MSU) 194
Mécanisme de taux de change (MTC ou ERM) 129
Mécanisme d'examen des politiques commerciales (MEPC) 531
Mécanisme Européen de Stabilité (*European Stability Mechanism* 189
Mécanisme pour l'Interconnexion en Europe 395, 397
Mediobanca 78, 471
Mémorandum Colonna 77
Memorandum of understanding relatif aux services financiers 500
Menem, Carlos 119, 449, 596, 597
MERCOSUR 88, 538, 604
Merkel 105, 188, 299, 383, 392, 494, 498, 557, 611
Messenger 52, 56, 60, 301, 387
Méthode ouverte de coordination intergouvernementale (MOC) 380
Mezzogiorno 27, 436, 443, 505
MG Rover 571
Michelin 39, 599
Microsoft 295, 296, 319, 329, 336, 337, 346, 349, 350, 365, 369, 371, 376, 387, 392, 398
Midea 382, 577
Mini jobs 163
Minimum efficient scale 17
MITI 578
Mitterrand 85, 91, 92, 132, 133, 134, 138, 366, 444, 626
Mnuchin, Steven 557, 558
Mobilité du travail 122, 158
Moedas, Carlos 391
Molkte 34
Mondelez 432
Monétariste 129, 131, 132, 138, 148, 149, 208
Monnaie de réserve 116, 127, 128, 207
Monnet 52, 55, 59, 60, 63, 64, 65, 66, 67, 74, 626
Monopole 116, 179, 277, 278, 279, 280, 282, 310, 313, 315, 316, 317, 318, 322, 325, 326, 350, 362, 369, 447, 450, 529, 535, 582, 593, 596
Monopole naturel 277, 315
Monsanto 75, 403, 432, 548
Moon Jae-In 558
Moravcsik 74, 76, 89, 90, 91, 133, 138, 139, 366, 367, 415, 416, 434
Morgenthau 52, 59, 124
Morris, Philip 566
Most Favoured Nation Clause 534
Mouvement Européen 61
Mouvement Hipster 319
Mouvement néo-brandésien 319, 320
Mouvements de capitaux 12, 13, 15, 48, 50, 97, 115, 118, 119, 124, 126, 129, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 141, 164, 172, 176, 177, 184, 186, 312, 318, 363, 468, 493, 499, 595, 630
Movistar 282
MRP 66
Mundell 119, 120, 122, 155, 158
Murdoch 370, 493
Mussolini 34, 78, 95, 443
Mutualisation des dettes 232
Myrdal 49

N

NAFTA 88, 559, 564, 596, 603
Nanjing Automobile 571
NASDAQ 177, 178
National Health Service 62, 90, 497, 504
Nation la plus favorisée 32, 58, 534
Navarro, Peter 557, 558
Navigation Acts 358
NBNK 187
NDSAP 35, 36
NEC 386
Nestlé 88, 325, 429, 432
Netflix 295, 298
New Classicals 132
New Deal 50, 133, 400, 404, 410
NextGenerationEU 203, 220, 221, 224, 230, 231, 232, 397, 400
Nissan 90, 495, 542, 579
Nixon 50, 55, 110, 126, 127, 128, 216, 557
No bail-out 139, 153, 185
Nokia 350, 372, 387, 388, 390, 445, 466, 599, 627
Nomenclature d'unités territoriales statistiques » ou NUTS 506
Norman Montagu 38
North, Douglas 88, 529
Northern Rock 182
Norvège 40, 49, 98, 222, 292, 343, 345, 445, 496, 497, 539, 553, 586, 630
Nouvel ordre économique mondial 84, 526
Novartis 103, 104, 257

Noyaux durs 96, 97, 106, 173, 186, 196, 444, 627
NSA 299, 557
NXP 386

O

Obama 178, 182, 186, 189, 337, 352, 554, 559, 560, 562
ÖBB 282
Objectif 55 (Fit for 55) 398
Objectif de « compétitivité régionale et emploi » 510, 511
Objectif de convergence-solidarité entre régions 510
Objectif de coopération territoriale européenne 510
OCDE 17, 44, 53, 70, 77, 111, 119, 126, 132, 133, 134, 148, 150, 172, 173, 175, 176, 180, 205, 239, 240, 241, 274, 292, 305, 311, 322, 345, 354, 355, 374, 378, 409, 421, 425, 429, 431, 440, 445, 448, 480, 518, 527, 532, 560, 565, 566, 595, 620
OECE 53, 60, 61, 65, 66
Office européen des Brevets (*European Patent Office* ou EPO) 474
Office Européen des Brevets (OEB) 270
Off shore 125, 134, 172, 180, 186
Off-shore 91, 464, 499
OGM 497, 548, 553, 555, 557, 565
Oligopole 100, 282, 313, 315, 325, 326
Olivetti 78, 81, 386, 436
Ombudsman 629
Omnibus Trade and Competitiveness Act 528
OMV 445
One Belt One Road (OBOR) 556
Opérateur historique 278, 281, 282
Opérations de change 14, 15, 48, 115, 117, 124, 126, 127, 139, 149, 174, 499, 569
Opérations « open market » 152
Optimisation fiscale 338
Opt out 493
Orange 281, 282, 343, 398
Ordoliberalismus 76, 129
O'Reilly, Emily 629
Organe d'Appel (*Appelate Body*) permanent de l'ORD 532
Organe de Règlements des Différends (ORD) 531
Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (OEACP) 593
Organisation Internationale du Commerce 524
Organisations Communes de Marché (OCM) 418
OVH 296, 387, 398
Oxfam 530, 533
Oyak 486

P

Pacte budgétaire européen 192
Pacte de Stabilité et Croissance 139
Pacte de Stabilité et de Croissance 141
Pacte vert 230, 263, 398, 399, 400, 401, 403, 404, 429, 431, 432
Padoa-Schioppa 138
Paiements verts 431
Pandémie 220, 230, 239, 294, 295, 303, 333, 340, 352, 383, 400, 497, 498, 501, 502, 503, 577, 610, 611
Paneuropa 34
Papandreou 185
Paradis fiscaux 125, 186, 318, 464, 636
Paribas 91, 187, 447
Parlement européen 148, 192, 212, 224, 225, 227, 229, 249, 255, 267, 302, 304, 337, 350, 399, 431, 484, 490, 496, 514, 519, 544, 545, 567, 570, 612, 625, 629, 632
Partenariat Europe-Méditerranée (Euromed) 588
PASOK 185
Passeport européen 500
Passeport services 291
Passeports financiers 495
Paulson 182, 187
PCI 65, 95, 471
PCUS 54, 74, 132, 447, 448, 449
Pébereau 138
Pechiney 91, 95
Pechiney-Ugine 91
PECO 163, 165, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 454, 455, 456, 459, 469, 471, 472, 473, 486, 489, 512
Pegasus 283
Pence, Mike 557
Pepsi 338, 631
PESC 104
Petites et moyennes entreprises 241, 252, 394, 511
Peugeot-Talbot-Simca 78
PHARE 455
Philippon, Thomas 319, 327, 343, 344, 345, 346
Philips 39, 81, 88, 131, 370, 386, 466, 582
Pierpont Morgan, John 309
Pierre Uri 60
PIGS 170, 188
Piore 87
Pirelli 78, 88, 382, 436
Pischetsrieder, Bernd 631
PKK 485, 486
PKN Orlen 451, 452
Plan de relance 122, 181, 203, 219, 220, 221, 224, 230, 231, 232, 396, 397, 400, 498, 562, 615
Plan Marshall 53, 56, 57, 61, 66, 82
Plan Monnet-Schuman 66
Plans d'ajustement structurel (PAS) 595
Plan Young 36
Plateformes numériques 295, 298, 301, 347, 348, 349, 387, 398
Pleven 65
PMEs 241, 270, 303, 397
Pöhl, Karl Otto 138, 139
Point de Contact Produits 251
Point de Lewis 573
Polanyi 49
Politique Agricole Commune (PAC) 414
Politique commerciale stratégique (strategic trade policies) 362
Politique de cohésion 384, 505, 506, 510, 511, 512, 626
Politique de la concurrence 7, 78, 105, 122, 282, 308, 309, 310, 312, 313, 317, 318, 321, 322, 323, 325, 327, 328, 344, 355, 366, 368, 369, 370, 371, 383, 495, 502, 596, 629
Politique industrielle 8, 30, 76, 78, 85, 90, 91, 92, 93, 94, 98, 102, 103, 105, 108, 133, 197, 229, 276, 295, 308, 320, 321, 322, 323, 325, 326, 327, 328, 337, 343, 344, 353, 354, 358, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 368, 369, 370, 371, 378, 382, 384, 388, 391, 396, 399, 406, 408, 409, 410, 448, 450, 469, 471, 493, 506, 552, 558, 570, 577, 578, 585, 587, 604, 607
Politique industrielle verticale 358, 360, 362, 370, 371, 493
Politiques de champions nationaux 34, 77, 80, 84, 85, 89, 94, 105, 173, 242, 436
Politique sociale européenne 288
Portail numérique unique 247
Position dominante 153, 277, 295, 308, 311, 314, 316, 317, 320, 322, 323, 324, 329, 330, 331, 335, 336, 337, 345, 350, 351, 371, 387, 398, 471, 560, 572

Post-fordiste 85, 377
Poutine 455, 584, 585, 619
Pouvoir de marché 300, 308, 309, 316, 318, 324, 332, 343, 346, 350, 359, 369, 398
Pratiques anticoncurrentielles 308, 318, 320, 321, 322, 323, 330, 331, 333, 346, 352
Préférence communautaire 416, 417, 418, 419
Preibus, Reince 557
Première Guerre mondiale 28, 32, 36, 45, 54, 64, 123, 318, 446, 492, 529, 594
Prime movers 25, 27, 28, 33, 53, 257
Principe de précaution 255, 256, 259, 260, 503, 548
Principe de reconnaissance mutuelle 93, 238, 244, 249, 250, 251, 253, 286, 290
Principe du pays d'origine 284, 286, 287
Principe du pollueur-payeur 255
Privatisation 90, 91, 94, 95, 97, 132, 374, 449, 450, 451, 586, 587, 595
Prix d'intervention 419, 422
Prix d'orientation 419
Prix garanti 419
Prix seuil 419
Procédé Thomas 24
Procédure concernant les déficits excessifs (PDE) 189
Procédures d'infraction 243, 244
Processus de Bologne 158, 290
Production standardisée à grande échelle 27, 39, 40, 58, 61, 82, 83
Programme de clémence 333, 334
Programme pour une Europe numérique 230, 395, 397
Programmes-cadres 227, 366, 367, 384, 395
Projets Importants d'Intérêt Européen Commun 339, 396
Propriété commune 344
Propriété intellectuelle 79, 270, 297, 298, 317, 323, 336, 382, 384, 398, 441, 454, 474, 527, 528, 529, 530, 531, 544, 545, 549, 571, 576, 580, 603, 609
Protection de l'industrie dans l'enfance 358
Protection des données 299, 300, 303, 398, 499
PSA (Peugeot) 572

Q

Quandt 60, 71
Quantitative easing 197
Quotas 14, 51, 230, 314, 399, 400, 401, 422, 429, 430, 528, 536, 541, 542, 549, 551, 553, 559, 564, 579, 608
Quotas laitiers 422, 429, 430
Quotas sucriers 430

R

Rabais britannique 227
Rabais sur le rabais 227
Raimondo, Gina 563
Rapport Colonna 365
Rapport Kok 379
Rapport Monti 247, 293, 464
Rapport Sapir 228, 374, 379
R&D 17, 25, 78, 81, 86, 87, 97, 98, 202, 227, 228, 260, 323, 332, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 371, 372, 373, 374, 376, 377, 378, 380, 381, 385, 391, 396, 397, 398, 410, 439, 440, 441, 442, 478, 480, 527, 529, 583
RDA 137, 447, 448
REACH 253, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 370, 403, 405, 407, 544, 547, 548, 555
Reagan 85, 125, 132, 295, 365, 366, 449, 513, 558
Reconnaissance des diplômes 15, 158, 289, 290
Reconnaissance mutuelle 93, 238, 244, 249, 250, 251, 253, 286, 289, 290, 305, 495, 564, 609
Référendum du 23 juin 2016 494
Réforme MacSharry 421, 423
Régime de Paiement Unique (RPU) 423
Régimes sociaux 287, 288, 291
Régionalisation du processus de production 87, 88, 90, 135, 165, 167, 168, 197, 455, 456, 469, 480, 582, 587, 597, 599, 605
Règle « de minimis » 331, 338, 342
Règle de raison 322
Règle de Taylor 171
Règle d'or 187, 189, 190, 191, 192, 208
Règlement 68, 128, 193, 224, 242, 243, 245, 246, 247, 253, 258, 259, 260, 261, 263, 268, 269, 300, 301, 302, 303, 342, 351, 370, 400, 401, 530, 533, 563, 565, 566, 612, 616, 632
Règlement Général sur la Protection des Données (RGDP) 244, 300
Règlement sur la cybersécurité 300, 301
Règlement « vie privée et communications électroniques » 301
Règles ex ante 351
Règles per se 322
Reichmark 36, 38, 39, 40, 44, 114, 447, 518
REN 572, 623
Renault 15, 34, 40, 49, 75, 86, 95, 334, 451, 486, 542, 579, 582, 587, 595, 631
Rendements d'échelle 12, 16, 17, 375
Rente de monopole 317, 350
Repo 150, 152
Repsol 88, 444, 567, 596, 598
République de Weimar 32, 35, 36, 57
Réseau d'accès radio (« RAN ») 388
Réseau Entreprise Europe 246
Réseau européen de concurrence 330
Réseau ferroviaire 279, 280, 281
Réseaux électriques intelligents 296
Réseaux internationaux de production 376, 377, 382, 472, 489, 490, 561, 568, 591, 599, 633, 635
Réseaux sociaux 96, 295, 299, 319, 347
Réseaux transeuropéens de transport, d'énergie et de télécom (RTE-T) 95
Réseaux transeuropéens (RTEs) 280
Réserves obligatoires 152
Reshoring 383, 561, 562, 610
Résolution de Stresa 418
Ressource Revenu National Brut 223
Ressources propres 222, 223, 224, 225, 229, 230, 231
Ressource TVA 223
Restriction géographique 295, 297
Réunification allemande 136, 137
Revenu garanti 422, 423, 428
Revolving doors 187, 566, 629, 630
Reynders, Didier 521, 633
RFA 129, 137, 414, 443, 448
RFF 281
Rhodes, Cecil 593
Rhône-Poulenc 91, 95, 103
Riboud, Jean 91, 133
Ricardo, David 358, 359, 360
Rio Tinto 495, 572
Risque de change 95, 114, 115, 116, 123, 124, 127, 131, 164, 184
Rival systémique 575
Roaming 282, 283
Robinson, Joan 315, 318
Robotisation 17, 86, 296, 388, 573, 609
Rochet, Jean-Charles 348
Rockefeller, John 309, 526
Rodriguez, Roberto 602
Rogoff 138
Roosevelt 51, 52, 54, 64, 310

Rose 120, 121
Ross, Wilbur 86, 557
Rounds de négociations Dillon et Kennedy 75, 525
Route 128 18, 156, 363, 373
Royal Bank of Scotland 187
Ruhr 52, 59, 66, 261, 363
Ruling fiscal 338, 341
Ryanair 283

S

Sabel 87
Sachs, Jeffrey 145, 159, 180, 182, 184, 185, 187, 449, 557, 567, 629
Sacilor 91
SADC 592, 594, 604
Saint-Gobain 39, 88, 91, 95, 334
Salaire minimum 82, 91, 122, 131, 162, 206, 287, 288, 441, 467
Samsung 299, 344, 376, 387, 388, 390, 392
Sanctions à la Russie 584
Sanofi-Synthélabo 103, 104
SAP 387, 398
SAPARD 455, 458, 520
Schlumberger 91, 133
Schmidt, Helmut 129, 443
Schneider Electric 387
Schröder 35, 105, 139, 161, 258
Schuman 60, 65, 66, 67, 71, 626
Schumpeter, Joseph 316, 317, 336, 369, 529
Screwdriver factories 542
Seat 86, 102, 165, 444, 455
Seconde révolution industrielle 24
Sécurité alimentaire 414, 415, 416
Seigneuriage 22, 116, 128, 633
Semestre européen 190, 208, 211, 212, 403, 502
Semiconducteurs 386, 389, 396
Serpent monétaire 128, 129, 135
Servan-Schreiber, Jean-Jacques 75, 91
Services échangeables 275
Services horizontaux 275
Services non échangeables 275
Services régulés 275, 286
Service universel 277, 339, 543
Servitisation 273
SFR 282
Shadow banking 172, 178, 182, 186, 187
Sharpston 611
SHEC 249, 250
Shell 39, 88, 138, 257, 495, 582
Sherman Act 309, 310, 317, 318, 320
Siemens 24, 25, 36, 37, 81, 88, 89, 131, 323, 325, 326, 327, 328, 344, 372, 382, 386, 387, 396, 398, 466
Siemens-Alstom 354, 382
Silicon Valley 18, 348, 363, 367, 373
Silverberg 35
Singapore Issues 552, 554, 578, 580, 600, 601, 602
Single Supervisory Mechanism 194
Single undertaking 607
Sinn Fein 504
Six pack 187, 189, 192
Skype 301, 350, 387, 631
SMIC 561
Smoot-Hawley 608
SNCF 279, 281
Snowden, Edward 299
Socialisme du goulash 448
Société Générale de Belgique 39, 40, 101, 102, 138, 589
Solde budgétaire national net 225
Solheim, Erik 632
Solidarité financière 57, 123, 220, 225, 226, 227, 230, 419
Sollac 63
Solution finale 40
Solvay 88, 257
SOLVIT 246
Sommet de Dublin en 1979 493
Sommet européen de Dublin 226
Soros, George 137
Soru, Renato 629
South African Medecine Law 530
Souveraineté numérique 391, 395, 396, 398
Spaghetti Bowl 550
Special 301 528
Spécialité Traditionnelle Garantie (STG) 423, 540
Special relationship 492
Spectre hertzien 282
Speer 39, 40
Spencer 362
SPG+ 551
Spotify 387
Spread 186
STABEX 590, 591
Staline 51, 54, 55, 74, 516
Standard européen 249, 252
Standard Oil of New Jersey 309
Standard & Poor's 179, 184
Stanley, Morgan 185
Starbucks 338
Star Wars 85, 295, 365, 366
State Street Global Advisors 344
Statut d'économie de marché 536, 569, 570, 615
Stiglitz 180, 182, 188, 315, 400, 449, 595
Stinnes 35
ST Microelectronics 386
Strasser 35
Strategic asset-seeking 572, 573
Strategic Defense Initiative 85, 366
Stratégie de Lisbonne (Lisbon Agenda) 378
Stress tests 182, 196
Structured Investment Vehicle 179
Subsidiarité 220, 291
Subventions à l'exportation 536, 601, 602
Suez 91, 96, 101, 102, 104, 108
Suisse 14, 32, 48, 49, 76, 88, 126, 220, 292, 395, 438, 445, 446, 539, 553, 573, 586
Surface Agricole Utile 423, 426
Surfaces d'Intérêt Écologique-SIE 431
Synchronisation du cycle d'affaires 121, 155
Syngenta 382, 432
SYSMIN 590, 591
Système de préférences généralisées (SPG) 550
Système européen de garantie de dépôt 196
Système européen des banques centrales (SEBC) 142
Système européen de transfert et d'accumulation de crédits 158, 290
Système LMD 290
Système Monétaire Européen (SME) 95, 129

T

Table Ronde Européenne des Industriels (*European Roundtable of Industrialists* ou ERT) 88
Tai, Katherine 563
Taille minimale optimale 16, 17, 25, 66, 75, 77, 86, 87, 97, 296, 314, 343, 596, 633
Taille minimum optimale 17, 33, 105, 106, 540
Tajani 632
Tarif douanier commun (*common external tariff*) 548
TARP (Troubled Assets Relief Program) 182
Tate & Lyle 429
Taux de refinancement 152
Taux d'ouverture 539
Taxe carbone 229, 230
Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) 264

Taxe sur les plastiques non recyclés 231
Taxe sur les transactions financières 229
Tax shelter 630
Tchécoslovaquie 38, 42, 51, 446, 447, 456
TCL 568, 571
Technologies de l'information 18, 85, 98, 104, 275, 276, 299, 305, 365, 366, 367, 372, 378, 385, 395
Technologies numériques 294, 296, 299, 319, 346, 347, 386, 387, 391, 392, 393, 394, 395, 563
Telecom Italia 245, 282
Telefonica 282, 343, 353, 444, 567, 596
Téléphonie mobile 278, 282, 296, 299, 343, 350
Télévision de haute définition 370
Tencent 295, 346, 382, 386, 387, 392
Test SSNIP 324
Thatcher 84, 90, 92, 94, 132, 226, 363, 421, 493, 579
Théorie des avantages comparatifs 359
Théorie des marchés contestables 315, 316, 317, 318
Théorie schumpétérienne du monopole et de l'innovation 316
Théories classiques 313
Théories de la concurrence imparfaite 314, 315, 317
Théories de la concurrence pure et parfaite 313, 314
Thomson 39, 81, 91, 95, 370, 568, 571
Three Gorges Corporation 572
Thygesen, NIels 138, 139
Thyssen 28, 35, 38
Tigres » d'Asie orientale 175
TikTok 295, 561
Tillerson, Rex 557
TIPP 498, 557
Tirole, Jean 348
Titans de Wall Street 344
Tofas 486
Tokyo round 84, 526
Tony Benn 81
Toshiba 386
Total 42, 88, 95, 101, 102, 144, 145, 228, 257, 293, 444
Tout sauf les armes 550, 551
Toyota 495, 542, 579
Trade-marks 527
Trade policy committee (TPC) 545
Trade Policy Review Mechanism (TPRM) 531
Trade Union act de 1984 90
Traité d'Amsterdam 141
Traité de libre-échange de Methuen 359
Traité de Lisbonne 147, 304, 306, 331, 353, 485, 544, 545
Traité de Rapallo 57
Traité de Rome 62, 67, 68, 74, 76, 78, 79, 94, 105, 123, 220, 222, 223, 238, 264, 308, 312, 331, 365, 414, 415, 417, 436, 565, 590, 629
Traitement national 528, 534
Transatlantic Business Dialogue 257
Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) 553
Transfer pricing 125, 176, 439, 440, 442, 470, 477, 558, 595
Transition numérique 393
Trans-Pacific Partnership (TPP) 554
Transport aérien 79, 279, 280, 283, 302, 344, 403, 578
Transport routier 95, 272, 273, 338, 399, 400, 401
Transposition 202, 243, 244, 246, 247, 291
Travailleurs détachés 286, 287, 288, 502
Trente Glorieuses 74, 75
Triangle des incompatibilités 115, 119, 124, 129, 135, 136
Trichet, Jean-Claude 145
TRIMs (*Trade-Related Investment Measures*) 528
TRIPs (*Trade Related Intellectual Property aspects*) 528
Troisième Italie 471
Truman 50, 55, 56, 524
Trump 387, 404, 497, 557, 558, 559, 560, 561, 562, 563, 577, 578, 580, 581, 598, 599, 609, 613, 614, 616, 618, 620, 621, 628, 635
Trust 309, 310
Tsipras 559
Tunisie 30, 469, 541, 548, 574, 586, 587, 588
Turquie 55, 168, 181, 262, 373, 377, 402, 443, 469, 483, 484, 485, 486, 489, 490, 491, 496, 512, 513, 514, 517, 519, 521, 539, 541, 547, 550, 586, 587, 588, 592, 601, 605, 622
Tusk, Donald 491, 496, 498
Twitter 347, 518
Two pack 187, 190, 192

U

UAP 96
UEafrique 593
UKIP 493, 494, 502
Ukraine 427, 491, 554, 583, 584, 620
Unfair trading partners 528
UNIDATA 81
Unilever 25, 39, 88, 138, 257, 432, 582, 589
Union bancaire 193, 194, 196, 554, 626
Union Économique Eurasiatique (UEE) 583, 584
Union européenne des Paiements (UEP) 60
Union pour la Méditerranée (UPM) 588
Unions douanières 537, 538
Unité de compte européenne 129
UPS 349
Uruguay round 524, 527, 528, 530, 540, 591, 600, 607
Uruguay Round 422, 5240 527, 528, 530, 531, 540, 591, 600, 604, 607, 609, 629
US innovation and competition act 563
Usinor 63, 91, 95, 102
US Steel 309

V

Valean, Adina 284
Valery Giscard d'Estaing 85, 127, 443
Vanguard Group 344
Vattenfall 566, 567
Vaughan-Whitehead 459, 465, 468, 469
Veba 88
Venture capital 373
Verdissement de la PAC 430, 431, 432
Verheugen, Günter 187, 631, 632
Versailles 36, 52, 57
Vestager, Margrethe 326, 382
Vickers 90, 447
Vieillissement de la population 99, 158, 177, 462, 573
Vietnam 84, 126, 447, 525, 526, 554, 561, 582
Vivendi 95, 566, 598
Vodafone 282, 343
Voegler 35
Voiture connectée 296, 392, 394
Voitures autonomes 348, 392
Volkswagen 165, 252, 334, 631, 632, 633, 636, 637
Voluntary Export Restraints 542, 579
Volvo 88, 321, 334, 382, 445, 542, 568, 571
Von Papen 36

VW 34, 40, 49, 78, 86, 88, 89, 94, 102, 131, 334, 444, 451, 455, 577, 579, 582, 595, 631, 633

W

Wallonie 363, 564, 611, 612
Warranted interest rates 171
Warren, Elisabeth 319
Waymo 392
WeChat 387
Welfare state 62, 82
Weltpolitik 31
Werner, Pierre 44, 69, 128, 129, 131, 135, 138
Westinghouse 25
WhatsApp 301, 347, 350, 387
Whirpool 599
Wilders, Geert 463
Williamson, John 27, 595
Wilson, Woodrow 310, 317, 584
Window guidance 85
Winner takes all 346, 347
Wintelisme 376
Winterkorn 633, 637
Wirecard 387
Wizz Air 283
World Wide Web 387
Wu, Tim 310, 319, 320, 344, 570
WWF 257, 259

X

Xiaomi 295, 382, 561

Y

Yahoo 295
Yalta 51, 54, 55, 414, 447, 455
Yougoslavie 42, 55, 164, 446, 447, 448, 449, 455, 470, 491
Youkos 583

Z

Zimbabwe 549, 594
Zoellick, Robert 603
Zones de libre-échange 537, 538, 550, 591, 592
Zones monétaires optimales (ZMO) 120
ZTE 387, 390, 561

001_000_INTERCOEUR.indd 652 16/12/21 15:47

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements 5

Avant-propos 7

Sommaire 9

CHAPITRE 1

Définir l'intégration économique 11

1.1 Obstacles et convergence 12

1.2 Les différents obstacles à l'intégration 13

1.2.1 *Les obstacles géographiques physiques* 13

1.2.2 *Les obstacles institutionnels* 14

A. Les obstacles à la circulation des biens et services 14

B. Les obstacles à la circulation des capitaux 15

C. Les obstacles institutionnels à la circulation des personnes 15

1.2.3 *Les obstacles culturels et historiques* 16

1.3 L'existence de rendements d'échelle croissants et l'absence automatique de convergence 16

1.4 Les liens entre les intégrations économiques, politiques et institutionnelles 19

Bibliographie 20

CHAPITRE 2

Historique de la dynamique de l'intégration économique européenne des origines à 1945 21

2.1 La dynamique d'intégration nationale et la constitution des marchés nationaux en europe du Moyen Âge au XIXe siècle 22

2.2 Le développement industriel au XIXe siècle et les limites du marché national 24

2.3 La menace de la concurrence des multinationales américaines pour les grandes firmes européennes au début du XXe siècle 26

2.4 Les conséquences des changements technologiques et de l'accroissement de la taille minimale optimale
Des firmes dans les économies européennes à la fin du XIXe siècle 28

2.4.1 *La cartellisation et le renforcement du protectionnisme entre 1873 et 1914* 28

2.4.2 *L'expansion économique internationale, l'accroissement des IDE et le regain impérialiste entre 1873 et 1914* 29

2.5 Le problème de la fragmentation du marché européen de 1914 à 1945 32
2.5.1 *Les réactions des dirigeants économiques et politiques européens face à la concurrence américaine et internationale dans l'entre-deux-guerres* 33
A. La concentration industrielle nationale et les cartellisations en Europe 33
B. Les stratégies protectionnistes de champions nationaux 33
C. Les projets d'intégration européenne de l'entre-deux-guerres 34
2.5.2 *Le nazisme comme projet d'intégration européen* 34
A. Le soutien décisif des dirigeants industriels allemands au nazisme 34
B. Une politique de sortie de crise basée sur le protectionnisme, la compression brutale des salaires et l'expansion militaire 37
C. La guerre comme sortie de crise du capitalisme allemand : pillage et marchés captifs ... 38
D. Les projets nazis d'intégration économique européenne au cours de la guerre : imposer l'hégémonie de l'industrie allemande par des moyens d'une brutalité sans précédent 39
Bibliographie 42

CHAPITRE 3
Les débuts de la construction européenne 1945-1957 47
3.1 La situation de l'économie européenne au sortir de la guerre 48
3.1.1 *Une Europe meurtrie aux économies bouleversées* 48
3.1.2 *Un rôle accru de l'État dans les économies en Europe* 49
3.1.3 *L'Europe encore plus fragmentée* 51
A. Les obstacles à l'intégration européenne à la fin des années 1940 51
3.2 Le rôle déterminant de l'impulsion américaine au lancement de l'intégration européenne institutionnalisée : 1947-1952 54
3.2.1 *Le contexte géopolitique de la guerre froide et la politique américaine d'endiguement du communisme* 54
3.2.2 *Les modalités et les objectifs de l'aide et de l'intervention américaine en Europe* 56
3.2.3 *Les objectifs de l'aide américaine en Europe* 57
3.2.4 *Le soutien à la libéralisation du commerce international sur le plan multilatéral* 58
3.2.5 *Intégrer économiquement l'espace européen pour marginaliser les partis communistes : « the assembly line vs the communist party line »* 58
3.2.6 *Réinsérer une Allemagne industrialisée et remilitarisée en Europe occidentale* 59
3.2.7 *Les initiatives américaines visant à soutenir directement l'intégration européenne 1949-1951* 60
3.3 Les réactions des États européens aux initiatives américaines 61
3.4 La CECA 63
3.4.1 *Les origines* 63
3.4.2 *Les institutions et le fonctionnement de la CECA* 66
3.4.3 *Les effets de la CECA sur l'intégration européenne* 67
Bibliographie 68

CHAPITRE 4
Du marché Commun à l'Union monétaire 1958-1999 73
4.1 Les débuts du Marché Commun 74
4.1.1 *Le lancement du Marché Commun en 1958* 74
4.1.2 *La poursuite du défi américain dans le Marché Commun* 75

4.1.3 *Les réactions des États membres face au défi américain et à la concurrence internationale dans le Marché Commun* ... 76
4.1.4 *La stratégie des champions nationaux et ses effets sur le Marché Commun* ... 77
A. Les fusions et acquisitions ... 77
B. Les barrières techniques au commerce comme protection face à la concurrence étrangère, extra- et intra-communautaire ... 78
C. Les marchés publics, les subventions et les entreprises d'État ... 79
4.1.5 *L'hétérogénéité des préférences des consommateurs européens, une cause supplémentaire de fragmentation du Marché Commun* ... 80
4.1.6 *La rationalisation inachevée des capacités de production dans le Marché Commun* ... 80
4.2 De l'eurosclérose à l'accélération de l'intégration européenne ... 82
4.2.1 *La fin de période de croissance exceptionnelle en Europe : l'eurosclérose 1973-1984* ... 82
4.2.2 *L'intensification de la concurrence internationale* ... 83
4.2.3 *La détérioration des finances publiques et la concurrence de politiques industrielles de grande ampleur par les États-Unis et le Japon* ... 84
4.2.4 *La transformation des méthodes de production : le passage à la production différenciée post-fordiste* ... 85
4.2.5 *La régionalisation du processus de production* ... 87
4.2.6 *Une convergence d'intérêts entre les grandes multinationales européennes et la Commission impose l'accélération de l'intégration économique européenne* ... 88
4.2.7 *Les positions des États membres face à la nécessité d'accélérer le processus d'intégration européenne* ... 89
4.3 Les avancées de l'intégration européenne au cours des années 1980-1990 ... 92
4.3.1 *La création du Marché Unique Européen (European Single Market)* ... 92
4.3.2 *La suppression des contrôles douaniers sur les mouvements de marchandises et de personnes* ... 93
4.3.3 *La diminution des barrières techniques au commerce intracommunautaire* ... 93
4.3.4 *Un plus grand contrôle des subventions pour limiter les distorsions de la concurrence intracommunautaire* ... 94
4.3.5 *Les privatisations* ... 94
4.3.6 *Une meilleure intégration des infrastructures de transport* ... 95
4.3.7 *Une réduction des barrières monétaires intraeuropéennes* ... 95
4.3.8 *La financiarisation des économies européennes et le relatif délitement de certains noyaux durs* ... 96
4.4 La grande vague de fusions européennes (1986-2002) ... 97
4.5 les conséquences de l'intensification de la concurrence intracommunautaire et de la rationalisation des capacités de production suite à l'avènement du marché unique et à la vague de fusions de 1986-2002 ... 98
4.6 Les effets macroéconomiques du renforcement de l'intégration européenne ... 99
4.6.1 *Sur la croissance européenne* ... 99
4.6.2 *Sur le commerce intracommunautaire* ... 99
4.6.3 *Sur la convergence européenne des prix* ... 100
4.7 La concentration géographique des centres de commandement économique ... 101
4.8 Conclusion ... 105
Bibliographie ... 107

CHAPITRE 5

L'intégration monétaire européenne 113

5.1 Les objectifs de l'intégration monétaire 114

5.1.1 *Les gains de l'intégration monétaire* 114

A. La suppression du risque de change 115

B. La suppression des coûts des opérations de change 115

C. Une meilleure transparence des évolutions des prix entre les différentes économies de l'union monétaire 115

D. Une plus grande stabilité financière 115

E. L'intégration des marchés financiers 115

F. Le seigneuriage 116

5.2 Éléments théoriques nécessaires à l'analyse de l'intégration monétaire 117

5.2.1 *Les déterminants du taux de change* 117

A. La balance courante 117

B. Le différentiel d'inflation 117

C. Le différentiel de taux d'intérêt 118

D. Les mouvements spéculatifs et prophéties autoréalisatrices 118

5.2.2 *Le triangle des incompatibilités* 119

A. Le triangle des incompatibilités ou l'impossible trinité 119

5.2.3 *Les zones monétaires optimales (ZMO)* 120

A. La plausibilité d'un choc asymétrique 121

B. Les alternatives à la politique de change pour contrer un choc asymétrique 122

5.3 Les origines de l'intégration monétaire européenne 123

5.3.1 *Le système monétaire international de Bretton Woods : 1944-1971* 123

A. La mise en place d'un contrôle étatique des mouvements internationaux de capitaux 124

B. Les origines de la dérégulation financière et de la libéralisation des mouvements de capitaux à partir des années 1960 124

5.3.2 *La transition de l'éclatement de Bretton Woods à l'adoption de l'euro* 127

5.3.3 *Le Serpent monétaire et le SME* 128

5.3.4 *Le problème de la convergence macroéconomique dans la transition vers l'euro* 131

5.3.5 *Le triangle des incompatibilités dans le cadre du SME et le passage à l'euro* 135

5.3.6 *Le comité Delors et l'approche économique monétariste des banques centrales 1988-1992* 138

5.3.7 *Le Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC) de 1997* 141

5.3.8 *La mise en place de l'Euro 1990-1999* 141

5.4 Le fonctionnement du système européen des banques centrales (SEBC) et de la zone euro 142

5.4.1 *Le personnel et les fonds de la BCE* 142

5.4.2 *Le directoire* 145

5.4.3 *Le Conseil des Gouverneurs* 146

5.4.4 *Le Conseil Général* 146

5.4.5 *L'Eurogroupe* 146

5.5 Les missions de la BCE 147

5.5.1 *L'indépendance et la responsabilité de la BCE* 147

5.5.2 *La stabilité des prix* 148

5.6 Les outils de la politique monétaire européenne 149

5.6.1 *Les deux piliers pour anticiper le niveau d'inflation : le pilier monétaire et le pilier économique* 149

5.6.2 *Les outils visant à maîtriser les liquidités en circulation dans la zone euro* ... 152
A. Les opérations « open market » ... 152
B. Les facilités permanentes ... 152
C. Les réserves obligatoires ... 152

5.7 Les fragilités congénitales de l'UEM ... 153
5.7.1 *Une architecture de l'UEM fondée sur des paradigmes monétaristes néolibéraux* ... 153
5.7.2 *La zone euro n'est pas une zone monétaire optimale (ZMO)* ... 155
A. La synchronisation du cycle d'affaires ... 155
B. Le degré d'ouverture, de diversification et de différentiation de la production ... 157
C. La mobilité du travail ... 158
D. La capacité de relance par les dépenses publiques ... 159
E. La flexibilité des salaires et des prix ... 162
F. Les transferts financiers entre États membres de la zone euro ... 163
5.7.3 *Un renforcement de la spécialisation industrielle au sein de l'Eurozone et un déséquilibre croissant des balances commerciales de l'Eurozone* ... 163
A. La stratégie de croissance basée sur les exportations de l'Allemagne et des économies du nord de la zone euro ... 163
B. Les effets pervers des afflux de capitaux du nord de la zone euro vers la périphérie ... 164
C. Le cas de l'Espagne : une hypertrophie du secteur du tourisme et de la construction alimentée par une bulle immobilière ... 166
D. Le cas de l'Irlande : dérégulation financière et bulle immobilière ... 167
E. Le cas grec : une croissance tirée par les dépenses publiques ... 167
5.7.4 *Une complémentarité des déséquilibres commerciaux engendrée par un renforcement de la spécialisation industrielle et des prêts bancaires intracommunautaires* ... 169
5.7.5 *Une politique monétaire non appropriée pour tous les membres de la zone euro* ... 170
5.7.6 *Une absence de supervision bancaire supranationale européenne* ... 172

5.8 De la crise financière globale à la crise de l'euro ... 174
5.8.1 *Les origines de la crise financière globale* ... 174
A. Le retour au capitalisme libéralisé ... 174
B. Baisse des salaires, endettement, comportement patrimonial des ménages et bulle immobilière ... 177
C. L'amplification des bulles immobilières et financières par la dérégulation et la globalisation de la finance ... 178
D. Une disparition virtuelle du risque ... 179
5.8.2 *L'éclatement et diffusion internationale de la crise financière* ... 180
5.8.3 *Les fragilités des économies périphériques de l'UE* ... 181
5.8.4 *La faiblesse des institutions supranationales* ... 181
A. Un plan de relance modeste et dispersé ... 181
B. Le problème du sauvetage et de la recapitalisation des banques européennes ... 182
5.8.5 *L'imbrication de la fragilité du système bancaire et de la crise des dettes souveraines* ... 184
5.8.6 *La crise de la dette souveraine grecque et ses conséquences* ... 184

5.9 Les contradictions responsables de l'enlisement de la crise de la zone euro ... 186
5.9.1 *La priorité accordée par les États à la défense de leur secteur financier national* ... 186
5.9.2 *La difficulté politique d'opérer des transferts intra-eurozone vers les États les plus fragilisés* ... 188

5.10 Les mesures visant à pérenniser l'UEM ... 189
5.10.1 *Le contrôle renforcé des déficits publics et la réduction des déséquilibres macroéconomiques* ... 189
5.10.2 *L'Union bancaire* ... 193
A. Pourquoi une union bancaire ? ... 193

B. Le premier pilier : le mécanisme de surveillance unique (MSU) (ou *Single Supervisory Mechanism*) ... 194
C. Le deuxième pilier : le mécanisme de résolution unique (MRU) (*Single Resolution Mechanism*) ... 195
D. Le troisième pilier : le système européen de garantie de dépôt ... 196
E. Une union encore fragile et dont l'efficacité reste à prouver ... 196
5.10.3 *La stratégie du pourrissement* ... 196
5.11 Le problème des injections de liquidités permanentes ... 197
5.12 L'impact de la crise du COVID-19 ... 199
5.13 Quelles voies possibles pour l'UEM ... 202
5.13.1 *La rigueur budgétaire et la transposition du modèle allemand à l'ensemble de l'eurozone* ... 202
5.13.2 *La fédéralisation de la zone euro* ... 203
5.13.3 *L'éclatement* ... 204
5.13.4 *La périphérisation accrue du sud et de l'est de la zone euro* ... 205
5.14 Le rôle international de l'euro ... 207
Bibliographie ... 213

CHAPITRE 6
Le budget européen et le plan de relance post COVID-19 : la somme des divisions ... 219
6.1 Le budget européen : la barre des 1 % et sa signification politique ... 220
6.2 Les ressources alimentant le budget ou le bon vouloir des États membres de l'UE ... 222
6.3 La négociation du cadre financier pluriannuel : la somme des divisions ... 224
6.3.1 *Un trilogue dominé par le Conseil européen* ... 224
6.3.2 *La négociation au sein du Conseil européen : le jeu des équilibres* ... 225
6.3.3 *Les amis de la PAC et les amis de la cohésion* ... 227
6.4 De nouvelles ressources propres pour l'Union ? ... 229
6.5 Le Plan européen de relance NextGenerationEU : une révolution ? ... 230
6.5.1 *Le fonctionnement du plan NextGenerationEU* ... 230
6.5.2 *NextGenerationEU : un nouveau modèle de gouvernance budgétaire ?* ... 231
6.5.3 *Mutualisation des dettes n'est pas mutualisation des dépenses* ... 232
Bibliographie ... 234

CHAPITRE 7
Le marché unique européen : avancées, blocages, incertitudes ... 237
7.1 Introduction ... 238
7.2 La gouvernance du marché unique ou les dysfonctionnements d'une structure multiétatique ... 242
7.2.1 *Des irrégularités récurrentes dans la mise en application nationale des règles du marché intérieur* ... 243
7.2.2 *Comment réduire les irrégularités liées à la mise en œuvre du marché unique ?* ... 246
A. Le développement de plateformes d'intermédiation ... 246
B. Légiférer par règlement plutôt que par directive ... 247

7.3 Le marché unique des biens : le plus intégré des marchés européens mais pas sans déficiences ... 248
7.3.1 *Les barrières techniques* ... 248
7.3.2 *Les barrières fiscales : la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) et autres accises* ... 264
7.3.3 *Les barrières juridiques* ... 268
7.3.4 *Les obstacles issus des liens entre l'industrie manufacturière et certains services* ... 271
A. Le transport, un service colonne vertébrale de la circulation des marchandises ... 272
B. Le contenu « services » des biens à haute valeur ajoutée ... 273
7.4 Le marché des services : une intégration (définitivement ?) partielle ... 274
7.4.1 *Qu'est-ce que le secteur des services ?* ... 274
7.4.2 *L'intégration du marché des services : une préoccupation des années 2000* ... 274
7.4.3 *Les industries ou services de réseaux* ... 276
A. Les particularités des industries/services de réseau ... 277
B. Les étapes de l'intégration européenne des industries de réseau ... 277
C. Bilan de la libéralisation des industries de réseau ... 280
7.4.4 *Les services horizontaux* ... 284
7.5 Libre circulation des travailleurs et des personnes : une liberté en péril ? ... 291
7.6 Le marché numérique : le défi d'une intégration considérée comme stratégique ... 294
7.6.1 *Les enjeux de la défragmentation du marché numérique européen* ... 295
7.6.2 *Assurer la paneuropéanisation du e-commerce* ... 297
7.6.3 *La libre circulation des données numériques : une cinquième liberté à conquérir ?* ... 298
Bibliographie ... 302

CHAPITRE 8
La politique de concurrence européenne entre politique de libre-échange et politique industrielle ... 307
8.1 Origine et développement européen de la politique de concurrence ... 309
8.2 Les différents paradigmes théoriques ... 312
8.2.1 *Courants libéraux et courants marxistes* ... 312
8.2.2 *Les théories de la concurrence* ... 313
A. Les théories de la concurrence pure et parfaite ... 313
B. Les théories de la concurrence imparfaite ... 314
C. La théorie des marchés contestables ... 315
D. La théorie schumpétérienne du monopole et de l'innovation ... 316
8.3 Le dilemme entre politique de concurrence et politique industrielle ... 320
8.3.1 *Les interactions entre politique de concurrence et politique industrielle* ... 320
8.3.2 *Les arbitrages européens et leurs détracteurs* ... 321
8.4 Pouvoir juridique et champ d'application du droit européen de la concurrence ... 328
8.4.1 *Un pouvoir partagé avec les États membres* ... 328
8.4.2 *Une dimension extraterritoriale* ... 329
8.4.3 *La Commission européenne : l'autorité de référence dans un cadre institutionnel décentralisé* ... 329
8.5 Les trois piliers de la politique de la concurrence ... 331
8.5.1 *Le contrôle des pratiques anticoncurrentielles des entreprises* ... 331
A. La réglementation européenne sur les ententes ... 331
B. La réglementation européenne sur les abus de position dominante ... 335

8.5.2 *La réglementation européenne sur les aides d'État* ... 337
A. La règle « de minimis » ... 338
B. Les exemptions (Article 108 TFUE) ... 338
C. Procédure et sanctions ... 339
D. Le régime européen des aides d'État pendant la crise du COVID-19 ... 340
8.5.3 *La réglementation sur les fusions (Règlement (CE) n° 139/2004)* ... 341
A. La règle « de minimis » ... 342
B. L'examen des effets anticoncurrentiels d'une concentration ... 343
8.6 La politique de concurrence : un instrument clé de la stratégie numérique européenne ... 346
8.6.1 *Les dynamiques du « Winner takes all »* ... 347
A. Effets de réseau ... 347
B. Accumulation du capital de données ... 347
C. Marchés multifaces ... 348
D. Contrôleurs d'accès ou « gatekeepers » ... 348
E. Effets de verrouillage ... 349
F. Les effets de rente de monopole ... 350
8.6.2 *Le Digital Market Act : un projet de loi pour renforcer la contestabilité des marchés numériques* ... 350
Bibliographie ... 352

CHAPITRE 9
Compétitivité, autonomie et croissance soutenable ? Les politiques industrielles et les politiques de recherche de l'UE ... 357
9.1 Les origines de la politique industrielle ... 358
9.2 Les arguments économiques théoriques en faveur d'une politique industrielle ... 358
9.3 Les effets d'apprentissage ... 360
9.4 Les politiques commerciales stratégiques ... 362
9.5 Les économies d'échelle externes, les districts marshalliens ou les agglomérations industrielles (*business clusters*) ... 363
9.6 Les limites d'une approche économique nationaliste ... 364
9.7 Les origines des politiques industrielles européennes ... 365
9.7.1 *Les politiques des champions nationaux et leurs limites* ... 365
9.7.2 *Le développement des programmes de recherche européens à partir des années 1980* ... 366
9.7.3 *Une politique industrielle horizontale soumise aux impératifs de la politique de la concurrence* ... 368
9.7.4 *Une politique industrielle verticale implicite qui se cache derrière la politique commerciale et la dimension extracommunautaire de la politique de la concurrence* ... 370
9.8 L'avance technologique américaine ... 371
9.9 L'approfondissement de la division internationale du travail dans le secteur IT : le wintelisme ... 376
9.10 La stratégie de Lisbonne 2000-2010 ... 378
9.10.1 *Le pilier économique* ... 378
9.10.2 *Le pilier social* ... 378
9.10.3 *Le pilier environnemental* ... 379
9.11 Les limites de la stratégie de Lisbonne et l'agenda « Europe 2020 » ... 379

9.12 Le retour en force de la politique industrielle entre 2008 et 2021 382
9.13 La stratégie numérique européenne : une politique défensive au service des industries traditionnelles 385
9.13.1 *Le retard numérique de l'UE : état des lieux* 386
A. Matériel et composants informatiques 386
B. Technologies logicielles et de plateforme 386
C. Infrastructures des technologies numériques 387
D. Une dépendance sévère malgré quelques segments de niche 388
9.13.2 *Un recentrage des objectifs européens sur la 4e révolution industrielle* 391
9.13.3 *Quelles politiques industrielles au service de la nouvelle stratégie numérique européenne ?* 393
A. 2020-2030 – Une boussole numérique orientant les plans d'action nationaux 393
B. Le programme européen pour une Europe numérique 395
C. Programmes de recherche pour une souveraineté numérique de l'Industrie 4.0 395
D. La gouvernance comme garant de la souveraineté numérique européenne 398
9.14 Le Pacte vert pour l'Europe (Green Deal) et l'ajustement à l'objectif 55 (Fit for 55) ... 398
9.14.1 *Un projet de croissance soutenable et neutre sur le plan climatique* 398
9.14.2 *Un « Man on the moon » européen avec des budgets modestes* 400
A. Une stratégie essentiellement basée sur des normes environnementales plus strictes ... 401
9.14.3 *La mise en place du Green Deal : un parcours semé d'embûches* 403
Bibliographie 404

CHAPITRE 10
La politique agricole commune : le colosse aux pieds d'argile 413
10.1 La naissance de la PAC ou la coalition d'intérêts économiques nationaux divergents 414
10.1.1 *L'agriculture européenne, un secteur stratégique marqué par la Seconde Guerre mondiale* 414
10.1.2 *Des intérêts agricoles nationaux divergents* 416
10.1.3 *Le fonctionnement de la PAC* 418
10.2 La réforme de la Politique Agricole Commune : 1980-2010 420
10.2.1 *Gains de productivité, concentration foncière et industrialisation de l'agriculture* 420
10.2.2 *Une situation de surproduction quasi systémique* 420
10.2.3 *La forteresse Europe et les accusations de dumping* 421
10.2.4 *Les inégalités économiques et sociales au sein de l'Europe* 421
10.2.5 *Réformer la PAC et remédier à ses effets pervers* 421
10.3 La nouvelle PAC et ses conséquences sur l'agriculture européenne 425
10.3.1 *Persistance et amplification de la concentration foncière* 425
10.3.2 *L'accaparement des terres en Europe de l'Est* 427
10.3.3 *Discrimination sociale* 429
10.4 La PAC depuis 2013 : la fin de la PAC ou la continuité ? 429
10.4.1 *Une renationalisation progressive de la PAC* 430
10.4.2 *Fin des quotas laitiers et sucriers* 430
10.4.3 *Verdissement* (Greening) *ou Ecoblanchiment* (Greenwashing) *de la Politique Agricole Commune ?* 431
Bibliographie 434

CHAPITRE 11
Élargissement et politique de cohésion dans l'UE 435
11.1 Introduction 436
11.2 Le premier élargissement : le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark en 1973 438
11.2.1 *Le Royaume-Uni* 438
11.2.2 *Le cas du* Celtic tiger 439
11.3 Le second élargissement vers la Méditerranée : 1981-1986 443
11.3.1 *La Grèce 1981* 443
11.3.2 *L'Espagne et le Portugal 1986* 443
11.4 L'élargissement de 1995 : l'Autriche, la Finlande et la Suède 445
11.4.1 *Les refus : la Suisse et la Norvège* 445
11.5 L'élargissement vers l'Europe de l'Est à 27 446
11.5.1 *La situation spécifique des Nouveaux États membres (NEM)* 446
11.5.2 *Le développement économique des PECO jusqu'en 1989* 446
11.5.3 *La douloureuse transition vers le capitalisme* 449
11.5.4 *Une dépendance accrue vis-à-vis des multinationales de l'Europe occidentale et une croissance inégalement répartie* 451
11.5.5 *L'accession des PECO dans l'UE* 454
11.6 Les difficultés liées à l'adhésion des PECO 456
11.6.1 *Le problème agricole* 456
11.6.2 *Les flux migratoires* 458
A. L'impact de l'émigration dans les NEM 462
B. L'impact de l'immigration en provenance des NEM dans l'UE 15 463
11.6.3 *La concurrence fiscale et sociale* 464
A. La directive Bolkestein : une libéralisation des services amendée *de jure* et la poursuite *de facto* du nivellement social vers le bas dans les services européens 466
11.7 L'adhésion de la croatie en 2013 469
11.8 Existe-t-il une convergence entre le centre et la périphérie de l'UE ? 470
11.8.1 *Une convergence lente et incertaine* 470
11.8.2 *La crise de 2008 : vers le renforcement d'une Union européenne à deux vitesses ?* 476
11.9 Le cas de la Turquie 483
11.9.1 *Les obstacles à l'entrée de la Turquie* 484
A. L'argument historico-culturel 484
B. Les obstacles d'ordre politique 485
C. Les obstacles d'ordre économique 486
11.9.2 *Une adhésion improbable dans le court et le moyen terme* 490
11.10 Les autres élargissements potentiels 491
11.11 Le BREXIT 491
11.11.1 *Les causes du Brexit* 492
A. Le poids du passé impérial 492
B. Une plus forte réticence à la dévolution de pouvoir en faveur d'institutions européennes 493
C. L'impact de la crise de 2008 et de la crise migratoire 493
11.11.2 *Les conséquences du Brexit* 494
11.11.3 *Une perte importante pour l'UE* 495

11.11.4 *Une incertitude juridique* ... 495
11.11.5 *Quel avenir pour la politique commerciale britannique ?* ... 496
11.11.6 *Quel futur accord entre l'UE et le Royaume-Uni ?* ... 498
11.11.7 *L'avenir de la City et ses liens avec les marchés financiers de l'UE* ... 499
11.11.8 *Les conséquences politiques et sociales sur la Grande-Bretagne* ... 501
11.11.9 *La question irlandaise* ... 502
11.12 La politique régionale comme outil de cohésion ... 504
11.12.1 *Les origines de la politique régionale* ... 504
11.12.2 *La Nomenclature d'unités territoriales statistiques ou NUTS* ... 506
11.12.3 *Les objectifs et instruments financiers* ... 510
A. L'objectif de convergence-solidarité entre régions (anciennement objectif 1) ... 510
B. L'objectif de compétitivité régionale et emploi (anciennement objectif 2) ... 510
C. L'objectif de coopération territoriale européenne ... 510
D. Les instruments financiers ... 511
11.12.4 *Les récents développements de la politique de cohésion pour la période 2021-2027* ... 511
11.13 Conclusion ... 511
Bibliographie ... 512

CHAPITRE 12
La politique commerciale de l'union européenne et ses relations économiques avec le reste du monde ... 523
12.1 Le système multilatéral des négociations commerciales et l'OMC ... 524
12.1.1 *Le GATT et l'évolution du commerce mondial de 1945 à l'Uruguay round* ... 524
A. L'échec de l'OIC et les débuts du GATT ... 524
B. Les revendications des PVD, le *Commodity Power* et la genèse de la crise de la dette 1960-1980 ... 525
12.1.2 *L'Uruguay Round 1986-1994* ... 527
A. Le contexte économique des négociations de l'Uruguay Round ... 527
B. Les développements de l'Uruguay round ... 528
12.1.3 *La naissance de l'OMC et son fonctionnement* ... 530
A. L'organisation des négociations ... 531
B. Le mécanisme d'examen des politiques commerciales (MEPC) ou *Trade Policy Review Mechanism* (TPRM) ... 531
C. La procédure multilatérale des règlements des différends ... 532
D. Les principes de l'OMC ... 534
12.2 La politique commerciale de l'Union européenne ... 539
12.2.1 *L'UE comme puissance commerciale* ... 539
12.2.2 *Les aspects défensifs de la politique commerciale de l'Union européenne* ... 540
A. L'agriculture ... 540
B. Les textiles et vêtements ... 541
C. L'automobile ... 542
D. Les industries de première transformation ... 542
E. La construction navale ... 542
F. L'audiovisuel ... 543
G. Les services de santé et d'éducation ... 543

12.2.3 *Les aspects offensifs* ... 543
A. Les services ... 543
B Les industries intensives en technologie ... 543
12.2.4 *Les spécificités de la politique commerciale européenne* ... 544
A. Une seule entité négociant pour 27 États ... 544
B. Les négociations sont suivies par des représentants des États membres. ... 545
C. La conclusion des accords ... 545
D. Le problème de la distribution des gains et pertes entre les différents États membres ... 546
E. Les contraintes stratégiques de la politique commerciale : les élargissements, la politique de voisinage et l'alliance transatlantique ... 547
F. L'inclusion d'aspects non strictement commerciaux dans la politique commerciale : les « *trade and issues* » ... 547
12.2.5 *Les outils de la politique commerciale* ... 548
A. Le tarif douanier commun (*common external tariff*) ... 548
B. Les quotas ... 549
C. Les systèmes de préférences commerciales ... 549
D. Les mesures défensives dans le cadre de l'OMC ... 551
12.3 Analyse des principales relations commerciales de l'UE ... 552
12.3.1 *Les États-Unis* ... 552
A. Le *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) ... 553
12.3.2 *Le Canada* ... 564
A. Le CETA ... 564
B. Le problème des ISDS ... 565
12.3.3 *La Chine* ... 568
A. La sous-évaluation de la monnaie chinoise ... 569
B. Les subventions, le dumping et l'octroi du statut d'économie de marché à la Chine ... 569
C. L'accès au marché chinois ... 570
D. La propriété intellectuelle ... 571
E. Les investissements chinois en Europe ... 571
F. La pénétration commerciale chinoise dans les PVD ... 573
12.3.4 *Le Japon, la Corée et l'Asie orientale* ... 578
A. Le Japon ... 578
B. La Corée du Sud ... 581
C. L'ANASE (ASEAN) ... 582
12.3.5 *La Russie* ... 582
12.3.6 *Les pays de l'Europe occidentale* ... 586
12.3.7 *L'Afrique du Nord et le Moyen-Orient* ... 586
A. Un groupe de pays fort hétérogène ... 586
B. Le processus de Barcelone ... 588
12.3.8 *L'Afrique subsaharienne et les ACP* ... 589
A. L'influence du passé colonial ... 589
B. Les conventions de Yaoundé et de Lomé ... 590
C. Les accords de Cotonou ... 591
12.3.9 *L'Afrique du Sud* ... 593
12.3.10 *L'Amérique latine* ... 594
A. Les accords commerciaux UE-Amérique latine ... 597
12.3.11 *L'Inde* ... 599

12.4 La politique commerciale de l'UE dans la crise du système multilatéral 600
12.4.1 *Le Doha Development Agenda 2001-2011* 600
A. Les Singapore Issues 600
B. Le problème de la libéralisation du commerce agricole 601
12.4.2 *La prolifération des accords commerciaux régionaux et bilatéraux et la montée des régionalismes* 603
A. Les origines de la prolifération 603
B. Les problèmes liés à la prolifération des accords bilatéraux et régionaux 605
C. L'échec de Doha et l'avenir de l'OMC 607
D. La crise de 2008 et l'affaiblissement du système multilatéral 608
12.4.5 *L'impact du COVID-19* 610
12.5 L'absence de clarté institutionnelle au sein des compétences commerciales de l'UE et la fragilisation de l'UE comme acteur des négociations commerciales internationales 610
12.6 Quel contrôle par la population européenne ? 612
Bibliographie 613

CONCLUSION
Où va l'europe ? 625
1 Les limites de l'intégration économique sans intégration politique 625
1.1 *Le problème des limites d'un système économique interétatique* 625
1.2 *Un blocage de l'intégration politique européenne provoqué par les rivalités entre les bourgeoisies nationales des grands États membres* 626
2 Une intégration européenne essentiellement au service des grandes entreprises 629
2.1 *L'absence d'harmonisation sociale* 630
2.2 *La concurrence fiscale* 630
2.3 *Une politique environnementale soumise aux intérêts des grandes entreprises* 631
3 L'illusion souverainiste nationale 633
4 L'illusion d'une europe fédérale protectionniste et sociale 634

Bibliographie 636

Index 639

001_000_INTERCOEUR.indd 666 16/12/21 15:47

OUVERTURES ◀▶ ÉCONOMIQUES

ALLEGRET J.-P., Le MERRER P., *Économie de la mondialisation. Vers une rupture durable ?* 2e édition

AMELON J.-L., CARDEBAT J.-M., *Les nouveaux défis de l'internationalisation. Quel développement international pour les entreprises après la crise ?*

ANDERSON R. D., SWEENEY J. D., WILLIAMS A. Th., CAMM J. D., COCHRAN J. J., *Statistiques pour l'économie et la gestion*. 5e édition. Traduction de la 7e édition américaine par Cl. Borsenberger

AUREZ V., GEORGEAULT L., *Économie circulaire. Système économique et finitude des ressources*. 2e édition

BÉNASSY-QUÉRÉ A., COEURÉ B., JACQUET P., PISANI-FERRY J., *Politique économique*. 5e édition

BEREND IVAN T., *Histoire économique de l'Europe du XXe siècle*. Traduction de la 2e édition par Emmanuel Debruyne

BERGSTROM T., VARIAN H., *Exercices de microéconomie – 1. Premier cycle. Notions fondamentales*. 3e édition traduction de la 5e édition américaine par A. Marciano

BERGSTROM T., VARIAN H., *Exercices de microéconomie – 2. Premier cycle et spécialisation*. 2e édition française
traduction de la 5e édition américaine par J.-M. Baland, S. Labenne et Ph. Van Kerm
avec la collaboration scientifique d'A. Marciano.

BESANKO, DRANOVE, SHANLEY, SCHAEFER, *Principes économiques de stratégie*

BILEK A., HENRIOT A., *Analyse conjoncturelle pour l'entreprise. Observer, comprendre, prévoir*

BISMANS F., *Mathématiques pour l'économie – Volume 1. Fonctions d'une variable réelle*

BORSENBERGER C., BERTRAND F., DERQUENNE C., DUFRÉNOT G., JAWADI F., MAUMY M., Statistiques pour l'économie et la gestion. *Théories et applications en entreprise*.

BOUTHEVILLAIN C., DUFRÉNOT G., FROUTÉ PH., PAUL L., *Les politiques budgétaires dans la crise. Comprendre les enjeux actuels et les défis futurs*

BOUTILLIER S., PEAUCELLE I., UZUNIDIS D., *L'économie russe depuis 1990*

BURDA M., WYPLOSZ C., *Macroéconomie. À l'échelle européenne*. 6e édition
traduction de la 6e édition anglaise par Stanislas Standaert

BRIEC W., PEYPOCH N., *Microéconomie de la production. La mesure de l'efficacité et de la productivité*

CADORET I., BENJAMIN C., MARTIN F., HERRARD N., TANGUY S., *Économétrie appliquée*. 2e édition
Méthodes, Applications, Corrigés

CAHUC P., ZYLBERBERG A., Le marché du travail

CAHUC P., ZYLBERBERG A., *Économie du travail. La formation des salaires et les déterminants du chômage*

CARLTON D. W., PERLOFF J. M., *Économie industrielle*, traduction de la 2e édition américaine par F. Mazerolle. 2e édition

CARTELIER J., L'économie de Keynes

CAVES R. E., FRANKEL J. A., JONES R. W., *Commerce international et paiements*,
traduction de la 9e édition américaine par M. Chiroleu-Assouline

CAYATTE J.-L., *Introduction à l'économie de l'incertitude*

COLLECTIF, *Économie sociale. Enjeux conceptuels, insertion par le travail et services de proximité*

COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, *L'intégration régionale. Une nouvelle voie pour l'organisation de l'économie mondiale ?*

CORNET B. et TULKENS H. (Éds), *Modélisation et décisions économiques*

CORNUEL D., *Économie immobilière et des politiques du logement*

CÔTÉ D., *Les holdings coopératifs. Évolution ou transformation définitive ?*

CRÉPON B., JACQUEMET N., *Économétrie : méthode et applications*. 2e édition

CUTHBERTSON K., *Économie financière quantitative. Actions, obligations et taux de change*, traduction de la 1re édition anglaise par C. Puibasset

DARREAU Ph., *Croissance et politique économique*

DE CROMBRUGGHE A., *Introduction aux principes de l'économie. Choix et décisions économiques*. 2e édition

DE BANDT O., DRUMETZ FR., PFISTER CHR., *Stabilité financière*

DEFFAINS B., LANGLAIS É., *Analyse économique du droit. Principes, méthodes, résultats*

DEFOURNY J., *Démocratie coopérative et efficacité économique. La performance comparée des SCOP françaises*

DEFOURNY J., NYSSENS M. (sous la direction de), *Économie sociale et solidaire. Socioéconomie du 3e secteur*

DEFOURNY J., DEVELTERE P., FONTENEAU B. (Éds), *L'économie sociale au Nord et au Sud*

DEFOURNY J., MONZON CAMPOS J.L. (Éds), *Économie sociale/The Third Sector. Entre économie capitaliste et économie publique/Cooperative Mutual and Non-profit Organizations*

DEFRAIGNE J. CHR., NOUVEAU P., *Introduction à l'économie européenne*. 3e édition

DE GRAUWE P., *Économie de l'intégration monétaire*, traduction de la 3e édition anglaise par M. Donnay

DE GRAUWE P., *La monnaie internationale. Théories et perspectives*, traduction de la 2e édition anglaise par M.-A. Sénégas

DEISS J., GUGLER PH., *Politique économique et sociale*

DE KERCHOVE A.-M., GEELS TH., VAN STEENBERGHE V., *Questions à choix multiple d'économie politique*. 3e édition

DE MELO J., GRETHER J.-M., *Commerce international. Théories et applications*

DEVELTERE P., *Économie sociale et développement. Les coopératives, mutuelles et associations dans les pays en voie de développement*

DRÈZE J., *Pour l'emploi, la croissance et l'Europe*

DRUMETZ F., PFISTER C., SAHUC J.-G., *Politique monétaire*. 2e édition

DUPRIEZ P., OST C., HAMAIDE C., VAN DROOGENBROECK N., *L'économie en mouvement. Outils d'analyse de la conjoncture*. 2e édition

ESCH L., *Mathématique pour économistes et gestionnaires*. 4e édition

ESSAMA-NSSAH B., *Inégalité, pauvreté et bien-être social. Fondements analytiques et normatifs*

GAZON J., *Politique industrielle et industrie*
Volume 1. Controverses théoriques. Aspects légaux et méthodologie

GILLIS M. *et al., Économie du développement*, traduction de la 4e édition américaine par B. Baron-Renault

GODARD O., *Environnement et développement durable. Une approche méta-économique*

GOMEZ P.-Y., KORINE HARRY, *L'entreprise dans la démocratie, Une théorie politique du gouvernement des entreprises*

GUJARATI D. N., *Économétrie*, traduction de la 4e édition américaine par B. Bernier

HANSEN J.-P. – PERCEBOIS J. AVEC JANSSEN A., *Énergie. Économie et politiques*. 3e édition

HARRISON A., DALKIRAN E., ELSEY E., *Business international et mondialisation. Vers une nouvelle Europe*

HEERTJE A., PIERETTI P., BARTHÉLEMY PH., *Principes Analyse conjoncturelle pour l'entreprise. Observer, comprendre, prévoir d'économie politique*. 4e édition

HINDRIKS J., *Gestion publique. Théorie et pratique*

HIRSHLEIFER J., GLAZER A., HIRSHLEIFER D., *Microéconomie : théories et applications. Décision, marché, formation des prix et répartition des revenus*

JACQUEMIN A., TULKENS H., MERCIER P., *Fondements d'économie politique*. 3e édition

JACQUEMIN A., PENCH L. R. (Éds), *Pour une compétitivité européenne. Rapports du Groupe Consultatif sur la Compétitivité*

JALLADEAU J., Introduction à la macroéconomie. *Modélisations de base et redéploiements théoriques contemporains*. 2e édition

JALLADEAU J., DORBAIRE P., *Initiation pratique à la macroéconomie. Études de cas, exercices et QCM*. 2e édition

JASKOLD GABSZEWICZ J., *Théorie microéconomique*. 2e édition

JAUMOTTE CH., *Les mécanismes de l'économie*

JONES CH. I., *Théorie de la croissance endogène*, traduction de la 1re édition américaine par F. Mazerolle

JURION B., *Économie politique*. 4e édition

JURION B., LECLERCQ A., *Exercices d'économie politique*

KOHLI U., *Analyse macroéconomique*

KRUGMAN P. R. et OBSTFELD M., *Économie internationale*. 4e édition
traduction de la 6e édition américaine par A. Hannequart et F. Leloup

KRUGMAN P., *L'économie auto-organisatrice*, traduction de la 1re édition américaine par F. Leloup. 2e édition

KRUGMAN P., WELLS R., *Macroéconomie*, traduction de la 5e édition américaine par L. Baechler. 4e édition

KRUGMAN P., WELLS R., *Microéconomie*, traduction de la 5e édition américaine par L. Baechler. 4e édition

LANDAIS B., *Leçons de politique budgétaire*

LANDAIS B., *Leçons de politique monétaire*

LECAILLON J.-D., LE PAGE J.-M., *Économie politique contemporaine*. 5e édition

LEHMANN P.-J., *Économie des marchés financiers*. 2e édition

LEHMANN P.-J., GRUSON P., ROTH F., *Monnaie, banque, finance*

LEMOINE M., MADIÈS P., MADIÈS T., *Les grandes questions d'économie et finance internationales. Décoder l'actualité*. 3e édition

LEROUX A., MARCIANO A., T*raité de philosophie économique*

LESUEUR J.-Y., SABATIER M., *Microéconomie de l'emploi. Théories et applications*

LÖWENTHAL P., *Une économie politique*

MANKIW G. N., *Macroéconomie*, traduction de la 10e édition américaine par Jihad C. El Naboulsi. 8e édition

MANKIW G N., TAYLOR M. P., *Principes de l'économie*, traduction de la 4e édition anglaise par Emmanuelle Ide, révision scientifique de Chantal Kegels et Vincent Frogneux. 5e édition

MANSFIELD E., *Économie managériale. Théorie et applications*, traduction et adaptation de la 4e édition américaine par B. Jérôme

MASSÉ G., THIBAUT FR., *Intelligence économique. Un guide pour une économie de l'intelligence*

MARCIANO A., *Éthiques de l'économie. Introduction à l'étude des idées économiques*

MILGROM P., ROBERTS J., *Économie, organisation et management*

MONNIER L., THIRY B. (Éds), *Mutations structurelles et intérêt général. Vers quels nouveaux paradigmes pour l'économie publique, sociale et coopérative ?*

MUELLER C. D., FACCHINI F., FOUCAULT M., FRANÇOIS A., MAGNI-BERTON R., MELKI M., *Choix publics. Analyse économique des décisions publiques*

NORRO M., *Économies africaines. Analyse économique de l'Afrique subsaharienne*. 2e édition

PERKINS D. H., RADELET S., LINDAUER D. L., *Économie du développement*. 3e édition

PROMEURO, *L'Euro pour l'Europe. Des monnaies nationales à la monnaie européenne*. 2e édition

RASMUSEN E., *Jeux et information. Introduction à la théorie des jeux*, traduction de la 3e édition anglaise par F. Bismans

SALVATORE D. C., *Économie internationale*, traduction de la de la 9e édition américaine par Fabienne Leloup et Achille Hannequart

SHAPIRO C., VARIAN H. R., *Économie de l'information. Guide stratégique de l'économie des réseaux*, traduction de la 1re édition américaine par F. Mazerolle

SHILLER J. R., *Le nouvel ordre financier. La finance moderne au service des nouveaux risques économiques*, traduction de la 1re édition américaine par Paul-Jacques Lehmann

SIMON C. P., BLUME L., *Mathématiques pour économistes*, traduction de la 1re édition américaine par G. Dufrenot, O. Ferrier, M. Paul, A. Pirotte, B. Planes et M. Seris

SINN G., SINN H. W., *Démarrage à froid. Une analyse des aspects économiques de l'unification allemande*, traduction de la 3e édition allemande par C. Laurent

STIGLITZ J. E., LAFAY J.-D., ROSENGARD J. K., *Économie du secteur public*

STIGLITZ J. E., WALSH C. E., LAFAY J.-D., *Principes d'économie moderne*. 3e édition, traduction de la 3e édition américaine par F. Mayer

SZPIRO D., *Économie monétaire et financière.*

VARIAN H., *Introduction à la microéconomie*. 8e édition, traduction de la 9e édition américaine par B. Thiry

VARIAN H., *Analyse microéconomique*, traduction de la 3e édition américaine par J.-M. Hommet. 2e édition

VAN DER LINDEN B. (Éd.), *Chômage. Réduire la fracture*

WICKENS M., *Analyse macroéconomique approfondie. Une approche par l'équilibre général dynamique*

WOOLDRIDGE J., *Introduction à l'économétrie. Une approche moderne*. 2e édition

ZÉVI A., MONZÓN CAMPOS J.-L., *Coopératives, marchés, principes coopératifs*

001_000_INTERCOEUR.indd 672 16/12/21 15:47