

WORKING PAPER n° 31

Juin 2009

Un retour du protectionnisme est-il à craindre ?

Rencontre de Lisbonne

Compte rendu des débats du 25 mars 2009



Avec

Stuart Dwyer, conseiller économique à l'Ambassade des États-Unis à Paris

Édouard Philippe, directeur des affaires publiques d'Areva

Jean-Marc Siroën, professeur d'économie à l'université Paris-Dauphine



**INSTITUT DE
L'ENTREPRISE**

Un retour du protectionnisme est-il à craindre ?

Rencontre de Lisbonne du 25 mars 2009

Jean-Damien Pô, délégué général de l'Institut de l'entreprise, présente le débat en l'examinant sous deux angles.

Le premier reste traditionnel, et en tout cas conforme à la tradition de l'Institut de l'entreprise, lequel est naturellement attaché au développement des échanges internationaux puisque ses adhérents en sont les premiers acteurs. Cette lecture conduit à reformuler l'intitulé de la façon suivante : depuis la crise de 1929, l'enchaînement crise économique / tensions protectionnistes est bien connu ; quelle est alors la probabilité que la crise actuelle conduise à un regain de ces tensions ?

Il s'agit d'examiner les formes que le protectionnisme pourrait prendre, puisque les barrières tarifaires n'en sont qu'un exemple pour ainsi dire primitif, et que d'autres formes sont apparues depuis, comme la dévaluation compétitive. Il faudrait aussi analyser les stratégies d'acteurs que développent les États et leur capacité à parvenir ensemble, le plus souvent contre leurs propres opinions publiques, à maintenir ce bien commun qu'est l'ouverture aux échanges internationaux. Quelles actions collectives pourraient alors être engagées, au niveau régional comme au niveau mondial, sur le

terrain monétaire comme sur le terrain de la réglementation, pour prévenir un regain de protectionnisme ?

La deuxième lecture du thème de cette rencontre est plus hétérodoxe – et Jean-Damien Pô de préciser qu'elle ne sera pas privilégiée. « Un retour du protectionnisme est-il à craindre ? » peut aussi s'entendre comme : « un regain des tensions protectionnistes serait-il si redoutable ? ». Ou pour le dire autrement : est-ce qu'il n'y aurait pas un bon et un mauvais protectionnisme, de la même façon qu'il y a un bon et un mauvais cholestérol ? Est-ce que l'enjeu ne serait pas, dès lors, de parvenir au « réglage fin » entre les mesures qui protègent et celles qui enferment ?

Telles quelles, ces questions peuvent paraître provocatrices - en tout cas en ces lieux ; elles pourront même sembler à certains déraisonnables. Jean-Damien Pô remarque qu'elles se retrouvent pourtant, sous la plume ou dans les propos de plusieurs responsables - y compris des responsables politiques de premier rang. Ainsi peut-on lire dans la presse le discours tenu le 24 mars 2009 par le Président de la République à Saint-Quentin. Ses développements sur la taxe carbone, sujet bien connu bien à l'Institut, qui en a étudié les conditions

de mise en œuvre sont symptomatiques : « J'y suis favorable », dit le Président, car « cela permettra de faire participer les importations au financement de notre protection sociale (...) Il n'y a aucune raison que nous acceptions, en plus du dumping social, du dumping monétaire, du dumping fiscal, un dumping environnemental qui finira par conduire le monde à la ruine ».

Quelles conclusions peut-on tirer de ces propos ? Non pas que le Président est devenu subitement un partisan acharné de la défense des frontières, dans laquelle il verrait l'arme ultime pour sauver notre appareil industriel. Mais plutôt, estime Jean-Damien Pô, que la crise exacerbe la demande de protection des individus ; et que dans ces conditions, un devoir de pédagogie incombe aux partisans du libre-échange, fondé sur des arguments renouvelés à la lumière des difficultés économiques. C'est dans cette perspective que s'inscrira donc ce débat.

▀ JEAN-MARC SIROËN

Professeur d'économie à l'université
Paris-Dauphine

Jean-Marc Siroën commence par quelques rappels théoriques. D'une part, le protectionnisme n'est qu'un instrument d'ajustement, et Keynes souligne qu'à long terme c'est la règle des avantages comparatifs qui vaut. Le protectionnisme reste cependant une mesure de court terme, qui peut s'avérer efficace en temps de crise. Il faut par ailleurs comparer 1929 et 2009 avec plus de discernement, et éviter le raccourci facile avec l'histoire économique.

Brève histoire du protectionnisme

Ainsi les crises ont toujours eu pour conséquence d'attiser les tensions protectionnistes. Ce fut le cas lors de la Grande dépression à la fin du XIX^e siècle. L'amendement Smoot-Hawley de 1930 qui élevait considérablement les droits de douane aux États-Unis et annonçait la généralisation du protectionnisme est devenu un repoussoir. On se souvient moins des pressions protectionnistes qui ont suivi l'éclatement de la bulle financière à la fin des années 1980, bien qu'elles soient plus récentes. C'est à cette époque que l'on découvre le fair trade et que l'on forge les concepts de managed trade ou de politique commerciale stratégique. On oublie même le regain de protectionnisme qui a suivi la crise financière asiatique et celle des valeurs technologiques à la fin des années 1990.

La crise économique actuelle est la plus violente depuis la Grande crise des années 1930. L'histoire étant censée se répéter, on devrait donc s'attendre à un retour du protectionnisme. Les tabous qui s'étaient progressivement imposés depuis une trentaine d'année sont aujourd'hui balayés : l'orthodoxie d'aujourd'hui, c'est nationaliser les banques, permettre aux banques centrales d'acheter des titres de la dette publique (faire jouer la planche à billet), d'augmenter les déficits publics, d'instaurer des taxes confiscatoires sur les plus hauts salaires. Pourquoi le protectionnisme devrait-il être le dernier tabou ?

Cette crise devrait donc susciter des mesures protectionnistes à sa dimension. En est-on si sûr ?

2009 surprend par un faible recours au protectionnisme

Jean-Marc Siroën remarque qu'une lecture attentive montre que les auteurs d'une étude de la Banque mondiale¹, malgré leurs mises en garde, s'étonnent surtout... de la faible ampleur des mesures protectionnistes adoptées dans le monde. Ils n'en recensent en effet que 47 entre novembre 2008 et février 2009, ce qui serait important si elles étaient générales. En fait seul l'Équateur a adopté des mesures à grande échelle (600 produits). Or l'Équateur ne représente que 0,1 % du commerce mondial. Quelques exemples de ces mesures montrent leur caractère peu stratégique : interdiction par la Chine de l'importation de porc irlandais et restrictions sur le chocolat belge – et encore, pas tous – ou le brandy italien, les sauces britanniques, les œufs hollandais ou l'interdiction par l'Inde de l'importation de jouets chinois. Rien ne prouve d'ailleurs que ces mesures n'auraient pas été prises en l'absence de crise économique. Leur caractère sectoriel très limité démontre qu'elles ne sont pas utilisées pour lutter autrement qu'à la marge contre une crise économique qui a une autre ampleur. Ce chiffre finalement très faible de 47 mesures (à peine 1/3 de mesure par pays membre de l'OMC en moyenne) est d'autant plus étonnant que de nombreux pays appliquent des droits de douane inférieurs au maximum déclaré à l'OMC et que les subventions agricoles laissent une marge de manœuvre pour durcir la protection sans pour autant enfreindre les règles de l'OMC.

Le rapport de la Banque mondiale s'inquiète aussi d'une augmentation de 15 % des enquêtes antidum-

1. « Regain inquiétant de mesures protectionnistes », Trade Note n° 37, Banque mondiale, 2 mars 2009 - <http://go.worldbank.org/KH4EATR3K0>

ping en 2008 en omettant de remarquer que malgré cette augmentation, le niveau reste historiquement bas : il ne représente, à peu près, que la moitié des enquêtes ouvertes en 2001. Le constat est le même en ce qui concerne les clauses de sauvegarde qui restent à un niveau historiquement très faible : un des plus bas depuis la création de l'OMC !

Un retour massif au protectionnisme risquerait d'entrer très vite en contradiction avec les règles de l'OMC ou avec une moindre tolérance aux infractions des pays membres. On devrait donc s'attendre à une explosion des plaintes auprès de l'OMC. Là encore, on ne relève pas d'évolution dans ce sens et on se situe toujours historiquement bas.

Pour Jean-Marc Siroën, la question n'est pas celle du retour au protectionnisme, mais plutôt l'absence de recours très significatif à cette mesure. Quelques éléments d'explication peuvent venir appuyer ce propos.

- L'existence de garde-fous relativement efficaces : l'OMC bien sur, et d'une certaine manière les difficultés du cycle de Doha, bien antérieures à la crise, peuvent conduire les membres à ne pas en rajouter sur le malaise de l'organisation. Les traités commerciaux bilatéraux qui se sont multipliés et qui limitent les moyens d'action ont joué un rôle. Le Président des États-Unis et la Commission dans l'Union européenne, exercent aussi une fonction modératrice.
- La pression des entreprises utilisatrices de biens importés constitue un deuxième garde-fou. Les économies nationales sont aujourd'hui beaucoup plus spécialisées qu'autrefois, et de manière bien plus verticale. Une grande partie

des importations porte sur des matières premières plus ou moins transformées ainsi que sur des composants ou des pièces détachées. Taxer ces produits, c'est donc peser sur la compétitivité des entreprises nationales. On trouve ainsi des exemples aux États-Unis, au Brésil ou ailleurs, d'initiatives protectionnistes abandonnées à la suite de la mobilisation des entreprises utilisatrices de biens importés.

- Plus fondamentalement, dans de nombreux pays, la dépréciation de la monnaie s'est substituée à la protection. C'est le cas aussi bien de pays industriels – Royaume-Uni, Canada – que de pays émergents. Certes, la contrepartie de la dépréciation de monnaie est l'appréciation d'autres, et il est probable que cette dissymétrie soit un facteur de tension. Qu'on s'imagine que le Royaume-Uni ait adopté une taxe de 20 % sur ses importations restituée à l'exportation. C'était alors la fin de l'Union européenne ou l'expulsion du Royaume-Uni. Assez curieusement, c'est pourtant bien ce que fait aujourd'hui ce pays avec une Livre Sterling qui s'est dépréciée de 20 % par rapport à août 2008.

Qu'aurait-on à gagner en fermant les frontières ?

Mais avant de condamner le recours au protectionnisme dans l'Union européenne en crise, Jean-Marc Siroën voudrait mener un examen pragmatique, si ce n'est provocateur : qu'aurait-on à gagner en fermant les frontières ?

La crise de 1929 est souvent utilisée comme repoussoir. On oublie souvent le cas historique des années 1890 où le recours au protectionnisme

avait plutôt accompagné la sortie de la crise et... l'expansion du commerce international.

Il est vrai qu'entre 1929 et 1933, le commerce mondial s'est contracté des deux tiers et il est tentant d'attribuer cette chute catastrophique au protectionnisme. Ce serait d'abord oublier que la moitié de cette contraction est imputable à l'effondrement des prix, pour laquelle l'influence du protectionnisme est douteuse. Pour la moitié restante, c'est-à-dire la contraction du volume des échanges, l'effondrement de la demande, suffit à en expliquer l'essentiel. Même sans recours au protectionnisme et aux dévaluations compétitives, le commerce international se serait effondré et dans des proportions sans doute à peine moindre.

Jean-Marc Siroën insiste sur un autre fait important : entre son cours le plus bas en octobre 2000 et son cours le plus haut en juillet 2008, le dollar s'est déprécié de 50 % par rapport à l'euro, ce qui logiquement aurait dû avoir les mêmes effets sur le commerce qu'une taxe sur les importations de 50 % restituée à l'exportation. Malgré cela, la part de l'Europe dans les échanges avec les États-Unis a baissé du fait de l'irruption de la Chine. Cette tendance a davantage concerné les importations américaines plus compétitives que les exportations européennes qui l'étaient moins.

Les modèles empiriques aujourd'hui utilisés pour isoler les différents déterminants de l'échange montrent d'ailleurs que les politiques commerciales jouent un rôle relativement secondaire par rapport à celui joué par le revenu, les coûts de transports liés la distance comme des facteurs plus institutionnels.

Les risques liés au protectionnisme

Un des principaux arguments contre le protectionnisme est le risque de représailles qui nous entraînerait dans une spirale perdant-perdant.

Mais, en période de crise, il existe aussi un autre risque au moins aussi grave. Dans le monde globalisé qui est le nôtre, les pays qui relancent leur économie fournissent un bien public : ils ne favorisent pas seulement la demande nationale, mais aussi la demande mondiale ; ils favorisent également les autres économies en leur permettant ainsi de relancer leurs exportations vers les pays-locomotives qui acceptent les risques de déficit et d'endettement accru. L'Europe n'est elle pas aujourd'hui de plus en plus considérée comme un « passager clandestin » qui profiterait de la relance massive des États-Unis, voire de la Chine, sans en supporter les coûts ? Au final, du fait de ce free-riding, le monde pourrait relancer moins que nécessaire. Le protectionnisme, qui prive les free-riders du gain de relance, loin d'être un jeu perdant-perdant, pourrait donc, dans la situation exceptionnelle dans laquelle nous nous trouvons, se révéler un jeu gagnant-gagnant si elle permet de mieux partager l'effort de relance.

Il faut cependant avoir à l'esprit que cet argument ne fonctionne qu'en absence de coordination des politiques macroéconomiques.

Autre argument qui explique le succès relatif du protectionnisme à la fin du XIX^e siècle : il a protégé le revenu rural, c'est-à-dire le revenu des deux tiers de la population de l'Europe occidentale. C'est ce qui a permis de relancer la demande, y compris la demande d'importation, et d'accélérer la sortie de crise. Ce ne fut sans doute pas le cas dans les

années 1930, l'ampleur de la déflation n'ayant pas permis de sauvegarder les revenus.

Le cas du protectionnisme européen

Cette réhabilitation partielle du protectionnisme en période de crise ne conduit pourtant pas Jean-Marc Siroën à préconiser, comme certains, un protectionnisme européen même si, dans certaines situations ciblées, l'utilisation de clauses de sauvegarde ou de droits anti-dumping ne peut être écartée.

La marge de manœuvre de l'Union européenne est très réduite : 65 % de ses importations sont réalisées à l'intérieur de l'Union, et environ 5 % avec les pays qui lui sont liés par des traités commerciaux. Une fois retirées les importations de pétrole, il ne reste que 20 % des échanges, dont environ 10 % pour les pays à bas salaires. Dans ces 10 %, la plus grande partie concerne des biens qui ne sont pas ou plus produits en Europe ou des biens qui entrent dans la composition de productions européennes. Contrairement à la fin du XIX^e siècle, le protectionnisme aurait pour effet de réduire la compétitivité des industries exportatrices. Au final, loin de protéger les revenus, le protectionnisme européen aurait pour conséquence de les réduire : baisse du pouvoir d'achat des consommateurs, perte de revenus dans le secteur exportateur et gains faibles dans le secteur importateur. C'est pour cela que, dans la situation actuelle, le protectionnisme risquerait d'aggraver la crise, même sans représailles de la part de nos partenaires. Néanmoins, ce constat n'exclut pas toute action ciblée et transitoire dans certains secteurs finement définis.

La faiblesse relative de l'Union européenne au monde mais la forte ouverture des pays européens entre eux fait que la question du free-riding en matière de relance devient un problème européen qui, ne pouvant être réglé par le protectionnisme, doit l'être par la plus grande coordination de nos politiques macroéconomiques.

▲ ÉCHANGES AVEC LA SALLE

La Chine : un cas particulier ?

Jean-Marc Daniel, professeur à ESCP Europe, approuve les développements de Jean-Marc Siroën sur les effets bénéfiques du protectionnisme au début du XX^e siècle. Si une telle mesure serait inefficace dans les pays développés, qui ne peuvent plus stimuler leur demande en protégeant le revenu paysan, il faudrait songer à sa pertinence pour un pays comme la Chine. On a tendance à oublier qu'il s'agit encore d'un état rural...

Konrad Eckenschwiller, représentant permanent du Pacte mondial en France, souhaiterait savoir ce que représente une éventuelle menace chinoise de ne plus acheter de bons du trésor chinois. Si les États-Unis venaient à prendre des mesures protectionnistes contre elle, pourrait-elle en retour cesser d'acheter massivement des bons du trésor américain ? Quelles seraient les conséquences d'un tel geste ?

Jean-Marc Siroën estime peu probable un tel événement, pour la simple raison que la Chine détient déjà trop de bons américains pour que leur valeur soit ramenée à 0 si elle cesse brusquement d'en acheter. Chine et États-Unis ont tout intérêt à

trouver une solution négociée, car un conflit serait extrêmement dommageable pour les deux pays.

Philippe d'Arvisenet, directeur des études économiques de BNP Paribas, souhaiterait nuancer les « dangers » d'un retour à protectionnisme, dans la mesure où il ne s'agit pas d'une priorité pour les gouvernements. Comme l'a fait remarquer Jean-Marc Siroën, c'est la sortie de crise qui préoccupe les États, et ceux-ci n'ont pas choisi le protectionnisme comme première solution. Ainsi le fair trade était-il déjà à la mode avant la crise actuelle, et celle-ci l'a presque relégué au second plan des sujets d'actualité économique.

Lien entre variations monétaires
et attractivité

Un participant remarque que la forte appréciation de l'euro ne semble pas avoir remis en cause l'attractivité du territoire européen. De manière générale, l'influence des variations monétaires sur l'attractivité semble dure à mesurer : quelle est en est la raison ?

Jean-Marc Siroën confirme que les variations monétaires n'affectent pas forcément les flux d'IDE, tout du moins à court terme, sans doute car ceux-ci émanent de décisions longterm prises à l'avance, et basées sur une multitude de facteurs autres que monétaires. Il faut cependant noter que sur une période plus longue, l'impact du taux de change est empiriquement évident : le cas de la croissance britannique après la sortie du SME en 1992 est, à ce titre, éclairant.

Pour **Philippe d'Arvisenet**, le phénomène se mesure facilement d'un point de vue comptable, puisque la crise actuelle pousse les grandes firmes

américaines à rapatrier les capitaux de leur filiales européennes. Mais il est certain que dans une perspective économique plus large, l'impact sur les IDE est plus difficile à déterminer.

Des effets pervers du protectionnisme

Alain Bienaimé, professeur à l'université Paris Dauphine, corrobore les propos de M. Siroën sur les effets pervers d'un protectionnisme en économie mondialisée. Les grands groupes ont une stratégie internationale, et taxer les imports reviendrait à taxer leurs filiales étrangères, et donc à pénaliser des maisons mères dont la contribution à la production française est capitale.

▲ **STUART DWYER**

Conseiller économique à l'Ambassade des États-Unis à Paris

Stuart Dwyer commence par décrire les raisons de la forte demande de protection aux États-Unis. La crise a causé la perte de 4,4 millions d'emplois depuis début 2008 : en février 2009, le chômage atteint les 8,1 % de la population, taux jamais observé depuis 1983. Le PIB s'est contracté de 6,2 % en rythme annuel au dernier trimestre 2008... Le pays subit sans doute la dépression la plus grave depuis 1945, et dans ce contexte, c'est l'industrie manufacturière qui éprouve le plus de difficultés : le plan de restructuration de General Motors concerne à lui seul la suppression de 47 000 postes. Face à une telle situation, ce ne sont donc pas les demandes de fermetures qui manquent, comme en ont témoigné les débats qui se sont déroulés lors de la campagne électorale de cet automne.

Des Américains moins confiants dans le libre-échange

Les avantages du libre-échange sont pourtant certains, puisqu'on peut estimer à 20 % la contribution du commerce extérieur dans la croissance du pays en 2006 et 2007. Un cinquième de la main-d'œuvre travaille à l'exportation, et elle bénéficie d'un surcroît de salaire qui varie de 13 à 18 % par rapport au niveau moyen. Malgré cela, le public américain a accru sa défiance. Une enquête du Pew Research Center menée en 2007 montrait une nette détérioration de l'opinion américaine quant au libre-échange ; sur le point du développement de liens commerciaux avec des pays étrangers, on passe de 78 % d'avis positifs en 2002 à 59 % en 2007. Un sondage effectué par Gallup en 2007 montre également que 47 % des personnes interrogées considèrent le commerce extérieur comme une source de menace !

Une administration publiquement hostile au protectionnisme

La nouvelle administration présidentielle reste malgré tout favorable au libre-échange, même si elle adopte désormais une approche plus mesurée qu'en campagne électorale. Barak Obama proclame ainsi, dans un discours du 24 mars 2009, qu'il faut « résister aux tentations protectionnistes qui ne feraient qu'aggraver la crise ». Le ministre du commerce américain s'est également joint à la déclaration commune que le G20 a prononcée le 14 mars et qui comporte un objectif de lutte « de toute force contre le protectionnisme ».

Les échanges extérieurs auront une importance certaine dans l'agenda économique de la nouvelle administration, et certaines mesures ont déjà été prises dans ce domaine :

- il s'agit de protéger les Américains grâce à une série de mesures ciblées, comme le Trade Adjustment Act, qui favorise la reconversion de salariés victimes de délocalisations ou de contrecoups dus aux commerce extérieur ;
- l'OMC reste un acteur clé, et le pays s'engage à s'investir pleinement dans le cycle de Doha ;
- le gouvernement se fixe aussi pour but de concilier commerce libre et protection du climat.

Mais l'objectif premier reste bien sur de relancer la machine économique américaine, ce qui passe par une dynamisation de la demande intérieure. La consommation des ménages américains constituant 18 % du PIB mondial (en 2007), toute relance (plan de 780 milliards pour créer 3,5 millions d'emplois d'ici 2 ans et susciter 1 % de croissance supplémentaire en 2009, puis 3,2 % en 2010) profitera forcément au monde entier.

En y regardant de près, on se rend compte des limites des mesures les plus protectionnistes prises par la nouvelle administration :

- il en est ainsi du Buy American Act : il prévoit que la commande publique vise prioritairement les produits fabriqués sur le sol national. Mais ce projet a été amendé pour respecter les accords sur les marchés publics passés dans le cadre de l'OMC, et ne devrait donc pas avoir d'effet protectionniste majeur ;
- de même pour le plan de sauvetage de l'industrie automobile américaine ; la Banque

mondiale le critique en l'accusant d'empêcher une vraie restructuration du secteur, et de créer une surcapacité productive. Stuart Dwyer trouve ce reproche sévère, surtout lorsque l'on sait que les mesures de sauvetages impliquent la suppression de 47 000 emplois !

Il faut revenir sur le Trade Adjustment Act, qui montre bien l'engagement des autorités américaines en faveur du libre-échange. Un budget de plus de 300 millions de dollars est prévu pour favoriser la reconversion des ouvriers victimes de délocalisations. La moitié de cette somme sera allouée chaque année à des dépenses de formations et de recherche, c'est-à-dire investie dans des secteurs dans lesquels les États-Unis ont un avantage comparatif.

C'est en effet lorsque ceux-ci jouent à plein et contribuent à la santé de l'économie du pays que le libre-échange devient populaire. Lorsque le pays a confiance dans son économie, il ne craint plus la concurrence extérieure et voit au contraire tous les avantages que lui procurent des importations. C'était ainsi le cas lorsque les États-Unis connaissaient une expansion fondée sur les nouvelles technologies dans les années 1990, avant que ce secteur ne soit l'objet d'une bulle spéculative

▮ ÉCHANGES AVEC LA SALLE

La crise :
une opportunité pour l'environnement ?

Alain Bienaimé souhaiterait connaître l'avis de M. Dwyer sur le refus américain de ratifier le traité de Kyoto. N'y a-t-il pas là une sorte d'avantage com-

paratif, puisque les États-Unis s'affranchissent d'obligations coûteuses, qui pèsent sur la plupart de leurs concurrents ?

Stuart Dwyer nuance cette observation. Kyoto ou non, l'intérêt pour l'environnement n'en est pas moins fort, comme en témoigne les législations parfois très restrictives de certains États comme la Californie. De plus, l'administration Bush a fini par se montrer plus coopérative en matière d'environnement, et certains de ses membres ont même exprimé le regret de n'avoir pas signé les accords sur le changement climatique. Enfin, le secteur privé n'a jamais négligé les questions environnementales, puisqu'il y a toujours vu une source de croissance future.

Jean-Marc Siroën souligne qu'une politique de relance constitue la meilleure occasion de favoriser le passage à une économie verte. Quitte à restructurer le secteur automobile, autant favoriser la construction de modèle peu polluants ... Mais cela ne va pas sans ambiguïté : les États-Unis se sont engagés dans un soutien massif à la production de biocarburants (qui s'avèrent peu respectueux de l'environnement). Cette aide est alors l'occasion de développer un nouveau protectionnisme « vert » puisque les biocarburants importés (brésiliens surtout) sont lourdement taxés.

Stuart Dwyer estime que l'administration Obama devrait reconduire les politiques de soutien à la production de biocarburants, mais en visant des produits de deuxième génération, plus respectueux de l'environnement et plus efficaces.

▲ ÉDOUARD PHILIPPE

Directeur des affaires publiques d'Areva

Édouard Philippe insiste sur la difficulté de parler après des spécialistes en sciences économiques comme MM. Siroën et Dwyer. Il est par ailleurs difficile de s'exprimer au nom du monde de l'entreprise, trop vaste pour n'avoir qu'un seul avis sur la question. Si l'on se cantonne à l'industrie, là encore les représentations vont varier : des mesures protectionnistes n'auront pas du tout les mêmes conséquences pour une multinationale comme Areva ou pour ses sous-traitants locaux, et ne susciteront donc pas les mêmes réactions. Devant un auditoire représentatif de toute la diversité de cette sphère de l'entreprise, Édouard Philippe préférera se restreindre à évoquer le secteur pour lequel il travaille, celui du nucléaire.

Impératif de souveraineté plutôt que protectionnisme

On pourrait croire que le nucléaire est par excellence un secteur protégé, ce qu'Édouard Philippe se propose de démentir. Au contraire, ce marché si particulier permet de mieux saisir les enjeux d'un éventuel retour au protectionnisme.

Bien entendu, le nucléaire reste soumis à un triple impératif de souveraineté : militaire, technologique et énergétique. Militaire pour des raisons évidentes, et technologique parce que le développement d'une industrie atomique est un symbole de l'avancée scientifique d'un État. Enfin, la souveraineté énergétique fait du nucléaire un secteur stratégique. Mais est-il le seul ? Après tout, on peut bien se demander si l'agroalimentaire ne l'est pas également, tout comme la banque, voire l'automobile, étant donné l'importance que la puissance publique leur

accorde en les réglementant ou en les subventionnant. C'est dans cette logique de souveraineté, plus que de protectionnisme, que le nucléaire est un marché protégé. On ne verra pas Areva construire des installations en Russie, ni Atomstroyexport le faire en France : quand un pays a son constructeur national, son marché sera difficile, voire impossible à pénétrer.

La spécificité du secteur vient d'une protection que ne se justifie pas par des motifs commerciaux. Celle-ci est dictée par des impératifs de sûreté, le nucléaire n'étant pas sans risque. Par ailleurs l'industrie nucléaire voit son expansion limitée par les traités de non-prolifération.

Une logique de commerce international atypique

La logique qui sous-tend le commerce international en matière d'énergie atomique est plutôt éloignée de la logique protectionniste. Lorsqu'ils opèrent hors de leur marché domestique, les spécialistes du nucléaire procèdent par alliance avec leur homologue local. Mais comme les constructeurs présents sur toute la chaîne du produit (de la production au retraitement des déchets) sont rares, les secteurs non couverts localement font forcément l'objet de concurrence. C'est ainsi le cas au Japon, qui n'a pas de filière de retraitement des déchets, où Areva s'est imposé pour effectuer cette tâche. La protection des acteurs domestiques est de toute manière à nuancer, comme en témoignent plusieurs exemples aux États-Unis ; lorsque Westinghouse, fleuron du nucléaire américain, est passé sous le contrôle de Toshiba en 2006, cela n'a pas provoqué autant de réactions négatives que la tentative de rachat avortée en 2005 de la compagnie pétrolière américaine UNOCAL par le groupe chinois CNOOC, ou encore le rachat en

2006 de P&O par Dubai Ports World qui a suscité une telle polémique que DPW a dû se résoudre à revendre ses activités portuaires aux États-Unis. Cette différence de réaction peut s'expliquer soit parce que le Japon est historiquement un pays allié, soit parce qu'il n'est pas perçu comme une menace. De la même manière, Areva est bien implanté aux États-Unis, puisque le groupe y est numéro un du nucléaire en terme de chiffre d'affaires.

Enfin, certains pays ont renoncé au protectionnisme pour des raisons diverses. Le Canada, bien qu'il soit pourvu d'un opérateur polyvalent, a ainsi décidé d'ouvrir son marché pour abaisser ses coûts et rencontrer la meilleure offre possible. L'Inde, qui a un ambitieux son programme d'équipement en centrales nucléaires, a décidé d'allotir son marché, et donc de recourir à une multitude d'opérateurs étrangers.

Au fond, les enjeux d'une industrie comme le nucléaire sont trop profonds pour être affectés par des mesures protectionnistes. L'atome est la seule solution qui fournit une énergie abondante, aux coûts prévisibles, économe en espace et ne dégageant pas de CO₂. Les États ne pourront donc pas se passer de recourir à une solution qui sera toujours compétitive malgré toutes les barrières tarifaires possibles.

▮ ÉCHANGES AVEC LA SALLE

Cycle de Doha et libre-échange

Konrad Eckenschwiller, représentant permanent pour l'ONU du Pacte mondial en France, demande aux intervenants si le président Obama va traiter la question du libre-échange lors du cycle de Doha.

Et si oui, les accords qu'il aura pu négocier n'auront-ils pas une chance d'aboutir que s'ils passent en procédure accélérée (fast track) devant le Congrès ?

Stuart Dwyer insiste sur l'importance du cycle de Doha dans l'agenda américain. Si des accords venaient à être passés, le gouvernement a pour l'instant la capacité de convaincre le Congrès. M. Dwyer fait aussi remarquer l'absence de tendances protectionnistes dans l'administration Obama : MM. Geitner, Summers ou Kirk sont connus pour leur position libre-échangiste, et rien ne laisse donc penser que la nouvelle équipe dirigeante incline vers la fermeture des frontières.

Il souhaite aussi ajouter quelques précisions sur le rachat de Westinghouse par Toshiba. Celui-ci s'est déroulé sans trop de heurts parce que depuis les années 1990, le Japon n'était plus considéré comme une menace ; il en aurait été tout autrement vingt ans plus tôt, lorsque ce pays semblait rattraper les États-Unis, voire les dépasser. De plus, Toshiba ne souhaitait racheter Westinghouse que pour des raisons commerciales. À l'inverse, on peut se demander s'il n'y avait pas de visées politiques derrière la tentative de contrôle de UNOCAL par CNOOC.

Jean-Marc Siroën est moins optimiste sur le cycle de Doha, du fait des réticences affichées par le Congrès américain face au libre-échange. Les parlementaires américains ont récemment refusé de ratifier un accord avec la Colombie, et aucune ratification n'a eu lieu depuis cet échec de l'exécutif. Une loi de 2002 sur les conventions bilatérales conditionne la validation de tels accords par le Congrès au respect de certaines normes par les pays avec qui les États-Unis traitent. Parmi celles-ci, la protection des droits des travailleurs. Or les questions de

droit du travail ne figurant pas dans le cycle de Doha, elles ne seraient donc pas présentes si des accords de libre-échange venaient à y être négociés. Le Congrès aurait ainsi un motif sérieux pour ne pas avaliser ces accords...

Stuart Dwyer confirme que le sujet des normes de travail ne sera pas abordé à Doha. Malgré tout, cet obstacle n'a rien d'insurmontable, et si l'administration Obama sait se montrer inventive, elle pourra le contourner. Un accord avec le Panama a été effectué récemment, son passage devant le Congrès pourrait faire figure de test. Il reste par ailleurs de nombreux accords en attente de ratification, et c'est à cette occasion que l'on verra la capacité de persuasion de l'exécutif. Pour revenir à Doha, les États-Unis pourraient très bien appuyer une ouverture accrue des marchés non agricoles, moins soumis à polémiques.

Opinion publique et protectionnisme

Jean-Damien Pô s'adresse tout particulièrement à Édouard Philippe, qui occupe un mandat d'élu en Seine-Maritime. Dans ce département de tradition industrielle, l'électeur est-il vraiment protectionniste ? Comment faire la pédagogie du libre-échange auprès des populations directement concernées, et pas toujours en bien ?

Édouard Philippe observe un retour en force de la tradition protectionniste au plus haut niveau, et cela parce que la vie politique actuelle s'imprègne d'un nouveau discours : le politique doit protéger, il doit faire rempart contre toutes sortes de dangers extérieurs ou intérieurs (insécurité, mondialisation...). À ce sujet, M. Philippe remarque qu'une politique qui prépare l'avenir reste la meilleure des assurances... L'adage ne dit-il pas que décider,

c'est prévoir ? Toujours est-il que cette atmosphère défensive rend légitime le retour aux barrières tarifaires.

On parle à présent de « protectionnisme éclairé » ou de « protectionnisme européen », de « lutte contre le dumping environnemental ». Et l'électeur semble acquiescer. La tentation reste forte pour l'élu d'aller dans le sens de l'opinion publique, et on peut penser que si la demande de protection persistait, elle ne resterait pas longtemps sans réponse. Il est difficile, humainement et politiquement, de s'y opposer. Malgré tout, une pédagogie efficace reste possible : expliquer qu'une fermeture des frontières serait contre-productive car elle entraînerait des mesures de rétorsion est une façon de défendre les accords de libre-échange.

Quel protectionnisme en Europe ?

Jean Gandois, président d'honneur du Medef, constate l'impossibilité du retour à un protectionnisme intra-européen, ni même à l'extérieur, puisque l'Union est une zone relativement autosuf-

fisante dont la production ne dépend que marginalement des échanges extra-continentaux. Mais si l'Europe est un marché unifié, il n'en est pas de même pour sa politique budgétaire, celle la même qui doit protéger les gens des conséquences de la crise actuelle. Les Européens ne vont-ils pas réclamer une aide qui ne soit destinée qu'au cadre national ? N'en voit-on pas déjà un exemple, puisque l'opinion accepte difficilement que les aides versées à PSA aille pour partie soutenir sa filiale slovaque ?

Jean-Marc Siroën fait le même diagnostic que Jean Gandois. L'opinion raisonne encore en termes nationaux, et non européens. Cela ne peut qu'encourager les comportements de passagers clandestins, comme lorsqu'on se réjouit outre-Manche de la dévaluation de la Livre, ce qui revient pourtant à une exportation de chômage vers la zone Euro... La seule façon d'approcher une politique budgétaire européenne revient à coordonner les politiques nationales, et il faut espérer que les gouvernements arriveront à des actions concertées.

Un retour du protectionnisme est-il à craindre ?

Pour la première fois depuis 1982, le commerce mondial devrait chuter cette année. Si ce recul est principalement dû à l'effondrement de la demande mondiale et à l'assèchement du financement commercial, il pourrait être amplifié par un réveil des tensions protectionnistes.

Les pays du G20 ont réaffirmé leur attachement au libre-échange lors de leur réunion de novembre 2008. Néanmoins, certains pays émergents comme l'Inde ou la Russie ont déjà adopté des quotas ou des hausses de tarifs sur certains secteurs sensibles. Dans les pays développés, la tentation du repli n'est pas absente. Plus largement, les dévaluations monétaires ou, au sein des plans de relance, les aides conditionnées à un maintien de l'activité ou de l'emploi domestique peuvent apparaître comme autant de formes d'un protectionnisme qui s'avancerait masqué.

Le compte rendu de cette réunion a été réalisé par
Auxence Denis.



29, rue de Lisbonne
75008 Paris
Tél. : 33 (0) 1 53 23 87 28
Fax : 33 (0) 1 47 23 79 01
www.institut-entreprise.fr