

La perspective 1992 et l'après Uruguay Round

*Alexis Jacquemin **

*André Sapir ***

La conclusion quasi simultanée de deux négociations aussi importantes que la mise en place du marché unique et l'Uruguay Round impose de réfléchir sur les différents cheminements que pourraient emprunter les relations économiques internationales au cours de la décennie et la place qu'y occuperait la CEE. Si les européens vont tirer des gains d'une concurrence accrue dans le Grand marché, qu'en sera-t-il d'une plus grande ouverture sur le reste du monde ? A quelles conditions l'industrie européenne, qu'il s'agisse des secteurs traditionnels ou de la haute technologie, peut-elle affronter des pressions concurrentielles plus fortes ? Une réflexion stratégique et la définition par la Commission de politiques d'accompagnement sont nécessaires, pour freiner la perte de parts de marché dans les secteurs d'avenir, et pour être assez solidement armé si se confirmait une dérive vers la création de blocs commerciaux au détriment du multilatéralisme.

La réalisation progressive du marché communautaire correspond à un processus de libéralisation interne qui s'inscrit dans une dynamique mondiale de transformations structurelles. Cette dynamique est inéluctable et conduit à une redistribution des cartes, aussi bien entre pays industrialisés qu'entre ceux-ci et les pays en développement.

* Alexis Jacquemin est professeur à l'université catholique de Louvain et conseiller à la cellule de prospective de la CEE.

** André Sapir est professeur à l'université libre de Bruxelles et conseiller économique à la direction des affaires économiques et financières de la CEE.

Ils remercient les membres de la Commission qui ont exprimé leurs commentaires sur une première version de cette étude, notamment N. Dewandre, H. Jouanjean, J. Keck, P.G. Mazzocchi, H. Paemen, A. Schaub, J. Scheele, R. Verrue, J. Vignon et un lecteur anonyme. Les opinions exprimées n'engagent que les auteurs.

Il est essentiel que la Communauté européenne développe sa capacité d'analyse stratégique afin d'être à même de se positionner par rapport à de telles transformations. La concomitance des importantes décisions prises dans la perspective 1992 et des négociations de l'Uruguay Round rend cette question particulièrement actuelle, mais cette étude ne se situe pas dans une perspective de court terme. Elle adopte au contraire une vue prospective et propose quelques éléments de réflexion et d'action pour une politique économique extérieure de la Communauté.

Selon les rapports « Cecchini » qui décrivent et quantifient les conséquences économiques potentielles de l'achèvement du marché intérieur, les gains les plus importants ne proviendront pas des effets de l'abaissement des barrières non-tarifaires (BNT), mais d'une concurrence accrue au sein du Grand marché. On peut alors s'interroger sur les conséquences supplémentaires qu'engendrerait une ouverture accrue du marché commun vis-à-vis du reste du monde. Doit-on s'attendre à des effets allocatifs aussi favorables ? Quelles seraient les conséquences en terme de redistribution ? Le processus d'intégration communautaire serait-il favorisé ou handicapé par une telle ouverture mondiale ? Quels instruments pourraient être utilisés pour assurer des conditions d'ajustement acceptables, tant en terme de solidarité communautaire qu'en terme de stratégies communes ?

Le présent article examine d'abord l'importance de la discipline concurrentielle que l'ouverture mondiale peut exercer sur les activités industrielles au sein du marché commun. Puis il considère les divers gains d'efficacité susceptibles d'être dégagés par une telle ouverture, ainsi que les effets redistributifs attendus, en distinguant le cas des secteurs traditionnels et celui des secteurs d'avenir ; sur la base de quelques illustrations, il montre également les limites des politiques commerciales unilatérales et les avantages de la concertation, spécialement dans un contexte de concurrence imparfaite. Enfin, les instruments et les politiques d'accompagnement communautaires susceptibles d'être utilisés pour faciliter l'ouverture externe, tant sur le plan allocatif que redistributif, sont discutés, pour le cas des secteurs traditionnels et d'avenir, et des propositions sont formulées.

Le rôle disciplinaire des pressions concurrentielles d'origine intra et extra-communautaire

Les mécanismes

Les études « Cecchini » relatives aux gains susceptibles d'être engendrés par l'achèvement du marché intérieur européen mettent en lumière deux types de mécanisme.

Le premier se situe dans le court terme : il s'agit de la baisse directe des coûts réels des importations et exportations au sein du marché commun, par suite de la suppression des diverses barrières non-tarifaires. Le second est un processus de plus longue haleine : il se manifeste par un renforcement des pressions de la concu-

rence, effective et potentielle. Les conséquences de ce second mécanisme, basé sur la plus grande facilité de pénétration des marchés pour les échanges communautaires, sont estimées être supérieures aux effets directs. Toutefois, leur matérialisation est largement conditionnée par le comportement des entreprises elles-mêmes.

Une voie pour tester les conséquences concurrentielles d'une libéralisation des marchés est d'analyser l'impact des flux commerciaux sur les taux de marge industrielles. De multiples études ont établi, pour les pays européens, que l'existence d'un large secteur exposé à la concurrence internationale constitue une garantie contre le dérapage des prix[7] et que l'ouverture des frontières est la meilleure discipline contre l'exercice d'un pouvoir de monopole.

Le pouvoir de monopole d'une entreprise sur son marché intérieur, se traduisant par un écart relatif important entre le prix et le coût marginal, sera d'autant plus faible que :

- l'élasticité de la demande intérieure est forte ;
- sa part de marché est faible ;
- la part des importations dans la demande intérieure est forte.

De multiples tests économétriques ont empiriquement confirmé cet effet disciplinaire qu'exercent les importations sur les marges bénéficiaires. Ils ont en outre montré que, non seulement les flux d'importations observés, mais également les pressions de la concurrence potentielle, exerçaient une telle influence : à flux d'importations semblables, plus faibles sont les barrières commerciales, moindre est le taux de marge.

Dans le cadre communautaire, une importante distinction peut alors être établie entre les impacts concurrentiels d'une ouverture du marché intérieur européen et ceux d'une ouverture vis-à-vis du reste du monde.

Dans la mesure où des gains globaux d'efficacité sont attendus d'une concurrence accrue au sein de la Communauté, la combinaison d'une libéralisation interne et d'une libéralisation externe peut être une politique supérieure à la seule libéralisation interne, si la libéralisation externe exerce également un impact concurrentiel non négligeable. Deux études récentes éclairent la question.

La première[11] étudie, sur base d'un échantillon d'environ 25 secteurs industriels à deux chiffres, dans quelle mesure le commerce est affecté par les barrières non-tarifaires internes de la Communauté. La conclusion est qu'en moyenne, le commerce intra-européen est limité par l'existence de ces barrières, mais que le commerce avec le reste du monde l'est tout autant, sinon davantage. Ceci se vérifie particulièrement dans des secteurs, tels le textile et l'automobile, où les échanges sont soumis à l'article 115 du Traité de Rome. Dans ce cas les barrières aux échanges intra-communautaire ont été érigées afin de limiter les importations d'origine extra-communautaire. La suppression des barrières non-tarifaires internes à la Communauté devrait dès lors conduire à une intégration accrue au sein de l'économie mondiale, dans la mesure où cette suppression ne s'accompagne pas d'un protectionisme accru vis-à-vis de l'extérieur.

La seconde étude[10] montre que l'intensité de la discipline concurrentielle imposée par les importations ne varie pas seulement en fonction des caractéristiques de l'industrie concernée, mais aussi selon l'origine des importations. Sur base d'un échantillon de plus de 100 secteurs industriels à trois chiffres, l'analyse effectuée pour les quatre grands pays membres conclut qu'en moyenne les importations d'origine extra-communautaire exercent un impact concurrentiel plus élevé que les importations intra-communautaires. Divers facteurs peuvent expliquer cette différence d'intensité :

- les échanges intra-communautaires portent davantage sur des biens différenciés (échanges intra-industriels), de telle sorte que de nombreux biens importés n'exercent qu'une faible pression concurrentielle car ils correspondent à des marchés relativement segmentés et constituent des substituts imparfaits pour les produits domestiques ;
- les opérations d'importations intra-communautaires sont souvent davantage dépendantes des décisions des producteurs nationaux, surtout lorsque ceux-ci sont intégrés en aval vers le secteur de la distribution et vendent les biens fabriqués à l'étranger à partir de leur propre réseau de distribution ; ou encore lorsqu'il existe des accords de représentation mutuelle avec leurs concurrents étrangers pour s'assurer le contrôle de la vente des produits importés dans leurs pays respectifs ;
- les échanges intra-communautaires se font fréquemment entre filiales et divisions d'un même groupe implanté dans différents pays de la Communauté et assurant en son sein une division du travail. Un accroissement de ces échanges intra-groupes s'inscrit dans une stratégie d'internalisation de la production qui ne correspond pas à une quelconque pression sur le pouvoir de monopole, mais plutôt à un renforcement du caractère oligopolistique du marché européen.

Dans la mesure où l'on croit aux vertus de la concurrence pour assurer la pleine efficacité d'un grand marché intégré, on peut donc estimer que l'ouverture mondiale de l'espace communautaire conduirait à une remarquable multiplication des gains potentiels que les études Cecchini attribuent à la seule libéralisation des échanges intra-communautaires. Il importe alors d'examiner de plus près ces gains supplémentaires selon les modalités de l'ouverture mondiale, mais on est aussi en droit de s'interroger sur les éventuels effets pervers pour le processus d'intégration européenne.

Conséquences de l'ouverture mondiale

Nous venons de voir que, toutes autres choses égales, la suppression des BNT internes à la Communauté pourrait correspondre en elle-même à un effet d'ouverture externe automatique. Si, dans le cadre des négociations internationales, l'élimination des barrières internes est accompagnée d'une réduction des barrières externes, l'accroissement des pressions concurrentielles d'origine extra-communautaire après 1992 sera d'autant plus élevé.

Concernant les **barrières internes**, la suppression des obstacles douaniers implique notamment l'abrogation *de facto* de l'article 115 et la nécessité pour les Etats

membres d'adopter une politique commune en matière de restrictions quantitatives. La nature exacte de cette politique sera cruciale pour les importations d'origine extra-communautaire.

Dans le domaine industriel, les produits couverts par l'article 115 concernent un ensemble limité, mais parfois extrêmement sensible, de secteurs. D'ores et déjà, il apparaît que deux catégories de produits doivent être distinguées quant à la politique communautaire post 1992. D'une part, en ce qui concerne certains produits où les enjeux politiques sont relativement faibles (tels les pneumatiques, la ganterie, le verre étiré, les tubes et tuyaux, les instruments de mesure et les jouets), il semble que l'on s'oriente vers la suppression pure et simple des mesures de protection. D'autre part, pour des produits jugés sensibles, il apparaît, au contraire que l'on envisage de nouvelles mesures industrielles et commerciales en remplacement des mesures nationales. Il s'agit soit de secteurs traditionnels (tels la chaussure et le textile), soit de secteurs de pointe (telles certaines activités électroniques), l'automobile se situant dans une situation intermédiaire. Selon la nature de ces mesures, on assistera ou non à un renforcement de la discipline concurrentielle imposée par les importations extra-communautaires.

Quant aux barrières techniques aux échanges, leur élimination au sein de la CEE entraînera un accès plus aisé au marché communautaire de la part des pays tiers. En effet, les produits de ces pays bénéficieront du principe de reconnaissance mutuelle, au même titre que les produits communautaires, pour autant qu'ils soient conformes à la législation du pays européen d'entrée. D'autre part, dans le cas où des règles d'harmonisation communautaire obligatoires existent pour des raisons d'intérêt public, les produits des pays tiers devront satisfaire une seule directive communautaire plutôt que douze réglementations techniques différentes.

Néanmoins, les réglementations techniques communautaires continueront à constituer une entrave importante aux importations d'origine hors-CEE. Ainsi, par exemple, les tests et certifications réalisés dans les pays tiers ne seront toujours pas acceptés dans la Communauté, sauf dans le cas d'accords bilatéraux CEE-pays tiers. Le code du GATT relatif aux barrières techniques ne couvre, en effet, que de façon inadéquate les procédures de tests et certifications.

En matière de marchés publics, l'ouverture des appels d'offres au niveau communautaire aura, apparemment, un impact externe limité. En effet, une série de secteurs-clés (transports, énergie, eau, télécommunications, services) étant exclus du champ d'application de l'actuel Code GATT portant sur les achats publics, les fournisseurs étrangers n'auront pas d'accès automatique au marché communautaire. Cependant, sous réserves des actuelles contraintes imposées par les gouvernements nationaux, les filiales des multinationales étrangères bénéficient, en vertu de l'article 58 du Traité de Rome, des conditions identiques d'accès au marché communautaire, même si leur pays d'origine n'accorde pas le même traitement aux entreprises européennes.

De ces considérations on peut conclure que la suppression des BNT intracom-

munautaires impliquera un accroissement important des pressions concurrentielles d'origine extra-CEE.

L'élimination des **barrières externes**, tant tarifaires que non-tarifaires, pourrait en outre assurer un renforcement utile.

Sur le plan tarifaire, on constate que le tarif extérieur commun, bien que devenu généralement peu contraignant pour un nombre important de partenaires, continue de constituer une barrière importante pour certains produits. C'est particulièrement le cas pour des produits intensifs en main-d'œuvre en provenance des PVD (textile et habillement, chaussures, produits électroniques, etc.).

Mais bien sûr, ce sont les barrières non-tarifaires, tels les restrictions quantitatives, les contrôles de prix, les barrières techniques et les achats publics, qui représentent aujourd'hui la contrainte principale aux échanges internationaux.

Dans une étude récente, Sapir[13] analyse l'impact extérieur de 1992 sur les 40 secteurs identifiés par Buigues et Ilzkovitz [4] comme les plus sensibles à l'achèvement du marché intérieur. Selon cette étude, l'impact extérieur de 1992 sera le plus important dans les secteurs où la position concurrentielle de la CEE s'est affaiblie le plus depuis le milieu des années 1970. Ces secteurs sont décrits dans le tableau 1. Ils peuvent être divisés en deux catégories bien distinctes.

La première contient des industries à faible ou moyenne intensité en R&D et caractérisées par des économies d'échelle faibles ou moyennes : construction navale, chaussure, textile et habillement. En dépit de barrières extérieures importantes, les producteurs européens ont subi dans ces secteurs des pertes de marché importantes, généralement au profit des PVD, du fait de la dynamique des avantages comparatifs.

La seconde catégorie comprend des secteurs de haute technologie caractérisés par des économies d'échelle relativement importantes, de puissants processus d'apprentissage et des coûts irrécupérables (sunk costs) élevés : télécommunications, électronique et machines de bureau. Dans ces secteurs, la faiblesse des producteurs européens a essentiellement profité aux exportateurs américains et japonais.

Dans ces deux catégories de secteurs, des choix importants devront être faits dans la perspective de 1992. En ce qui concerne les secteurs à faible ou moyenne technologie, il faudra éviter que la politique commerciale communautaire ne soit utilisée en lieu et place d'une politique d'ajustement structurelle plus efficace. D'autre part, dans les secteurs oligolistiques de haute technologie, les pouvoirs publics devront résister aux réactions purement défensives et aux demandes de protection, et veiller à mettre en place des stratégies favorisant la compétitivité européenne.

TABLEAU 1

Secteurs les plus sensibles à l'achèvement du marché intérieur

Selon la part des firmes locales dans la consommation

| NACE Description du secteur | Niveau de BNT | Part de la consommation fournie par | | Ratio des imports CE intra sur total (en pourcent) | Indice d'avantage comparatif révelé | | | Economies d'échelle | Intensité R et D | | |
|---------------------------------|---------------|-------------------------------------|--------------------------------|--|-------------------------------------|-------|-------|---------------------|------------------|-------|------|
| | | Firmes locales | Exportateurs Intra-CE extra-CE | | CE-12 | E-U | JAPON | | | | |
| 427 Brasserie et malterie | H | 96,1 | 0,3 | 93 | 0,91 | -0,08 | -0,88 | M | L | | |
| 428 Eaux et limonades | H | 95,5 | 4,2 | 94 | 0,73 | -1,00 | 0,23 | n.d. | L | | |
| 315 Chaudières | H | 92,9 | 5,1 | 79 | 0,82 | 0,55 | 0,93 | H | L | | |
| 362 Matériel ferroviaire | H | 92,6 | 5,3 | 68 | 0,76 | 0,11 | 0,70 | H | L | | |
| 417 Pâtes alimentaires | H | 89,6 | 9,7 | 92 | 0,81 | -0,71 | -0,78 | n.d. | L | | |
| 361 Construction navale | H | 88,7 | 3,5 | 44 | 0,26 | -0,03 | 0,85 | M | L | | |
| 341 Filis et câbles électriques | H | 87,5 | 7,6 | 71 | 0,61 | 0,33 | 0,00 | n.d. | M | | |
| 425 Champagnes, vins mousseux | H | 83,9 | 13,7 | 95 | 0,94 | 1,00 | 1,00 | n.d. | L | | |
| 421 Chocolat | H | 80,1 | 15,3 | 75 | 0,28 | 0,67 | 0,95 | H | L | | |
| 342 Mat. élect. d'équipement | H | 79,5 | 11,7 | 66 | 0,27 | 0,12 | 0,57 | H | L | | |
| 257 Produits pharmaceutiques | H | 78,4 | 13,4 | 66 | 0,43 | 0,47 | -0,78 | M | H | | |
| 481 Articles en caoutchouc | M | 69,6 | 22,2 | 78 | 0,33 | -0,42 | 0,56 | L | M | | |
| 321 Machines agricoles | M | 68,9 | 24,6 | 81 | 0,59 | 0,25 | 0,71 | M | M | | |
| 247 Verre | M | 68,5 | 23,0 | 85 | 0,36 | -0,08 | 0,24 | M | L | | |
| 325 Matériel de mines | M | 67,8 | 20,9 | 72 | 0,53 | 0,37 | 0,84 | L | M | | |
| 493 Produit de tirage de films | M | 66,1 | 19,0 | 56 | -0,07 | 0,98 | 0,45 | n.d. | M | | |
| 248 Produits céramiques | M | 65,1 | 25,5 | 74 | 0,58 | -0,50 | 0,73 | M | L | | |
| 346 Appar. électrodomestiques | M | 62,9 | 27,1 | 10,0 | 0,08 | -0,44 | 0,82 | M | L | | |
| 453 Articles d'habillement | M | 56,2 | 19,7 | 24,1 | 54 | 45 | 45 | 0,21 | -0,83 | -0,62 | L |
| 351 Véhicules automobiles | M | 53,6 | 33,4 | 13,0 | 86 | 72 | 69 | 0,51 | 0,91 | M | |
| 324 Mach. pr ind. alimentaire | M | 50,6 | 34,1 | 15,3 | 74 | 69 | 62 | 0,58 | 0,28 | L | |
| 326 Engrenages | M | 48,5 | 31,9 | 19,6 | 62 | 62 | 62 | 0,26 | -0,02 | 0,56 | M |
| 322 Machines-outils | M | 46,9 | 28,7 | 24,4 | 63 | 54 | 46 | 0,31 | -0,04 | 0,69 | M |
| 344 Télécommunications | H | 46,3 | 24,7 | 29,0 | 57 | 46 | 46 | 0,14 | 0,38 | 0,37 | H |
| 431 Industrie lainière | H | 45,3 | 31,7 | 23,0 | 62 | 58 | 58 | -0,16 | -0,38 | -0,55 | L |
| 451 Chaussures | M | 40,0 | 37,8 | 22,2 | 71 | 63 | 63 | 0,30 | -0,87 | -0,89 | L |
| 345 Appareils électroniques | M | 38,1 | 22,9 | 39,0 | 50 | 37 | 37 | -0,25 | -0,17 | 0,79 | H |
| 455 Linge de maison | M | 37,4 | 26,3 | 36,5 | 56 | 42 | 42 | -0,05 | -0,34 | -0,80 | L |
| 494 Jeux, jouets | M | 35,4 | 26,5 | 38,1 | 48 | 41 | 41 | -0,32 | -0,59 | -0,01 | M |
| 347 Lampes, mat. d'éclairage | M | 35,0 | 46,8 | 18,2 | 79 | 72 | 72 | 0,50 | -0,16 | 0,41 | n.d. |
| 327 Autres machines | M | 34,5 | 41,9 | 23,6 | 74 | 64 | 64 | 0,53 | 0,03 | 0,33 | M |
| 432 Industrie cononière | M | 32,5 | 42,5 | 25,0 | 70 | 63 | 63 | 0,13 | 0,10 | 0,41 | L |
| 256 Autres produits chimiques | M | 29,9 | 49,8 | 20,3 | 68 | 71 | 63 | 0,43 | 0,67 | -0,28 | H |
| 438 Tapis | M | 29,3 | 42,4 | 28,3 | 65 | 60 | 60 | 0,09 | -0,17 | -0,12 | H |
| 372 Matériel médico-chirurg. | H | 28,4 | 35,1 | 36,5 | 56 | 49 | 49 | -0,20 | 0,49 | 0,05 | M |
| 364 Aéronautique | M | 19,1 | 36,4 | 44,5 | 31 | 45 | 45 | 0,11 | 0,57 | -0,91 | M |
| 323 Machines textiles | M | 13,8 | 52,6 | 33,6 | 65 | 61 | 61 | 0,54 | -0,14 | 0,73 | H |
| 330 Informatique, bureautique | H | 8,0 | 42,3 | 49,7 | 56 | 46 | 46 | -0,33 | 0,40 | 0,58 | H |
| 251 Chimie de base | M | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | M |
| 491 Bijoux | M | n.d. | n.d. | 26 | 0,13 | 0,39 | -0,76 | n.d. | n.d. | n.d. | M |

* Les lettres H, M et L signifient respectivement « haut », « moyen » et « bas ». Source : Supir, 1989.

Effets sur l'efficacité économique d'une ouverture externe du Grand marché

Plusieurs études se sont efforcées d'éclairer les effets allocatifs et distributifs d'une suppression des barrières tarifaires et non-tarifaires affectant les importations d'origine extra-CEE.

Conséquences pour les secteurs traditionnels et stratégiques

Avant de présenter quelques illustrations, il est important de les situer dans le contexte des analyses actuelles du commerce international qui opèrent une distinction entre les deux types de secteurs identifiés dans la section précédente : les secteurs traditionnels et les secteurs d'avenir, dits « stratégiques ».

Dans les **secteurs traditionnels**, de type concurrentiel, le nombre de firmes est important, les barrières à l'entrée sont faibles, les spécialisations sont en principe basées sur les avantages comparatifs et sur la théorie traditionnelle du commerce international : la dotation en facteurs, notamment l'intensité relative en travail et en capital, est appelée à déterminer le type de produits exportés et importés par un nombre important de firmes. Dans les **secteurs d'avenir**, de type oligopolistique, les nouvelles théories du commerce international basées sur des situations de concurrence imparfaite s'appliquent : les économies d'échelle, d'apprentissage et de gamme sont importantes et la concurrence s'organise entre un nombre limité de grandes firmes, essentiellement américaines, japonaises et européennes. Si les produits sont différenciés, les échanges se situent principalement au sein de la même industrie et peuvent être accrus par la concurrence. Si les produits sont homogènes, la concurrence conduit à l'expansion de la production par certaines firmes et dans certains pays, tandis qu'elle provoque des contractions, voire des suppressions d'activité dans d'autres.

La suppression des entraves aux échanges dans ces deux types de secteurs produit, non seulement des gains d'efficacité mais aussi des coûts d'ajustement susceptibles d'enrayer le processus de libéralisation. Un rôle de plus en plus crucial doit aujourd'hui être joué par les instances internationales afin d'éviter la montée du protectionnisme et les guerres commerciales.

En ce qui concerne les **secteurs traditionnels**, tels que certaines industries intensives en main-d'œuvre (textile, chaussures...), la réalisation d'une meilleure division mondiale du travail crée d'importants coûts d'ajustement structurel. D'une part, les pays développés sont appelés, à terme, à se dégager de certaines activités parce que leur spécialisation actuelle repose de moins en moins sur la condition nécessaire d'un avantage comparatif provenant de leur dotation factorielle ; d'autre part, les pays en développement remplissent la condition nécessaire de l'avantage comparatif

mais certains doivent la compléter par des conditions suffisantes en termes d'infrastructures et de capacité manageriale, pour être véritablement compétitifs. Les seules actions unilatérales ne sont pas aptes à assurer le démantèlement des barrières qui aujourd'hui empêchent les ajustements structurels, et des actions internationales concertées sont indispensables afin de faciliter de tels ajustements, simultanément dans les pays développés et dans les pays en développement. Jusqu'ici le système multilatéral s'est maintenu, mais la nécessité de nouvelles réallocations des activités entre secteurs risque d'engendrer de graves tensions.

La situation est encore plus évidente dans le cas des **industries d'avenir** où les mesures offensives se multiplient. La concurrence n'y repose pas sur un ensemble d'interactions simultanées entre agents passifs qui considèrent comme donnés les avantages comparatifs, les structures des marchés et les comportements d'autrui. Elle est, au contraire, un jeu séquentiel où la mise en œuvre de nouvelles formes d'organisation, la pénétration de nouveaux marchés, l'introduction de nouveaux produits et de nouvelles normes, correspondent à des stratégies privées et publiques capables d'influencer les règles du jeu et de déplacer les enjeux au profit de certains acteurs.

Plus précisément les effets distributifs d'une plus grande ouverture des échanges dans le domaine des secteurs d'avenir varient fortement selon que les produits sont différenciés ou homogènes. Dans le premier cas, l'ouverture entraîne une augmentation des échanges intra-industrie. Il en résulte des ajustements relativement aisés au sein des activités existantes, chaque pays se spécialisant dans la production de certaines variétés de produits différenciés.

La situation est toute autre en ce qui concerne les produits homogènes. Dans ce cas, l'ouverture conduit à des échanges inter-industries entraînant des expansions de production dans certains pays et des réductions dans d'autres qui peuvent se traduire par des coûts d'ajustement importants. En outre, il risque d'y avoir des conflits entre nations pour le maintien, voire l'expansion, de la production dans ces secteurs. Ces conflits seront d'autant plus âpres que le degré de concurrence est imparfait et, donc, les possibilités de rentes sont importants. En l'absence d'accords internationaux, on risque alors d'assister à l'utilisation de politiques commerciales stratégiques visant à assurer des avantages nationaux au détriment d'autres pays.

Une importante implication des développements précédents est que, **même sur le plan de la théorie économique, il serait dangereux de compter sur la « main invisible » pour assurer les résultats les plus efficaces.**

La mesure des effets de bien-être

Plusieurs études empiriques se sont efforcées d'éclairer les conséquences, pour le bien-être collectif, d'une suppression des divers types de barrières tarifaires et non-tarifaires affectant l'ouverture externe de la Communauté. Ces études sont dans une large mesure indicatives des principales implications. Si, par leur caractère

partiel et leur sensibilité vis-à-vis des hypothèses choisies, elles ne peuvent guère conduire à des estimations quantitatives générales, elles permettent cependant de tirer certains enseignements. Deux illustrations seront retenues : le cas d'un secteur traditionnel, à savoir le textile et l'habillement et celui d'une industrie d'avenir, à savoir les avions.

Parmi les secteurs traditionnels, le textile et l'habillement est l'objet d'un long contentieux entre pays industrialisés et PVDs. Cette industrie étant caractérisée par une forte intensité en main-d'œuvre, en particulier pour l'habillement, joue un rôle clé dans le processus d'industrialisation des PVDs. Elle procure d'ailleurs le quart des recettes d'exportations de produits manufacturés de ces pays. En même temps, cette industrie continue de garder une importance non négligeable dans les pays industrialisés, en particulier en tant qu'employeur de main-d'œuvre peu qualifiée dans certaines régions. A ce titre, le secteur textile et habillement est fortement protégé dans la Communauté ainsi que dans les autres pays industrialisés. Les producteurs communautaires sont protégés de la concurrence étrangère par le tarif extérieur commun (qui est en moyenne de 7 % pour le textile et de 13 % pour l'habillement). En outre, les importations en provenance d'un grand nombre de PVDs sont sévèrement contraintes par les restrictions quantitatives régies par l'Accord Multi-Fibre (AMF).

De nombreuses études ont examiné l'impact des barrières tarifaires et non-tarifaires dans le secteur textile et habillement. Celle de Trela et Whalley[14] est particulièrement utile dans la mesure où elle présente un modèle d'équilibre général permettant d'évaluer l'impact d'un démantèlement de ces barrières. Le principal résultat de ce travail est que l'élimination des droits de douane et de l'AMF entraînerait une amélioration du bien-être des PVDs et des pays industrialisés. L'augmentation de bien-être serait de 8 milliards de dollars (aux prix de 1986) pour les PVDs et de 3,5 milliards pour la Communauté.

L'amélioration du bien-être dans la Communauté est, bien entendu, un effet net qui cache deux effets en sens opposé : d'une part une perte pour les producteurs et d'autre part un gain pour les consommateurs. Une étude de l'OCDE[12] indique que l'ajustement risque d'être sévère car les pertes d'emplois seraient concentrées dans des régions déjà fortement affectées par le chômage. Néanmoins, une partie des gains pour les consommateurs pourrait être allouée pour favoriser le reclassement des travailleurs affectés dans des emplois plus productifs.

En ce qui concerne les secteurs d'avenir, l'aviation est sans doute un des domaines où sont fréquents les comportements stratégiques destinés à modifier les interactions entre producteurs et dès lors les équilibres. Un objectif de base est de déplacer les profits, des firmes étrangères vers les firmes nationales[3]. Parmi les autres objectifs, on doit aussi mentionner la volonté de modifier les conditions de la compétition internationale grâce à des politiques de soutien à l'entrée. Dixit et Kyle[8] ont de ce point de vue élaboré une typologie des équilibres possibles lorsqu'un gouvernement décide de couvrir tout ou partie des coûts importants et irrécupérables que doit supporter une entreprise désireuse d'entrer sur un marché international de haute

technologie plus ou moins monopolisé. Sous certaines conditions, ils montrent que cette action peut accroître simultanément le bien-être national et le bien-être global.

Comme illustration, ils évoquent le cas d'Airbus. Mettant en cause la position dominante de Bœing qui a détenu jusqu'à 80 % du marché des avions de transport des passagers et qui a bénéficié d'énormes contrats liés à la défense militaire, le groupement d'intérêt économique Airbus a vu sa part de marché mondiale passer de 11 % en 1985 à plus de 30 % aujourd'hui. Il en résulte une intensification de la concurrence internationale qui, en dépit des distorsions introduites par l'action stratégique, est susceptible de créer un gain net de bien-être mondial.

L'étude de Baldwin et Flam[1] va plus loin, puisqu'elle simule quantitativement les effets de ces politiques stratégiques sur la base d'un modèle d'équilibre partiel calibré pour le cas d'avions de commutation disposant de 30 à 40 sièges. Ce marché, relativement bien délimité, comprend trois producteurs, un brésilien (Embraer), un canadien (de Havilland) et un suédois (Saab-Scania)[2]. Cette industrie est caractérisée par un produit homogène et durable, d'importantes économies d'échelle statiques et dynamiques, un niveau élevé de dépenses en R&D et d'investissement initial et des coûts marginaux qui diminuent substantiellement par suite du processus d'apprentissage. Les politiques aptes à affecter les choix de capacité et de production ont dès lors des effets sensibles sur les coûts et les profits, ainsi que sur la distribution de ces derniers et du bien-être entre pays. Chaque firme est supposée choisir la capacité (constante) qui maximise ses profits, étant donné la demande mondiale, la capacité des concurrents et sa technologie. En outre, deux des trois gouvernements en cause semblent avoir utilisé des politiques commerciales stratégiques, à savoir une restriction d'accès à leur marché domestique (Canada) et des subsides à l'exportation (Brésil).

A partir de leurs simulations relatives aux effets de politiques commerciales stratégiques, les auteurs dégagent deux conclusions :

- Ces politiques ont effectivement transféré des profits, des firmes étrangères vers la firme nationale ;
- Le bien-être mondial ne s'est pas réduit pour autant. Les interventions ont pu accroître le bien-être, en abaissant la moyenne des coûts marginaux et/ou en accroissant la concurrence¹.

Des résultats semblables ont été obtenus pour d'autres secteurs d'avenir (par exemple, les puces 16KRAM,[2]).

Mais à nouveau la conclusion ne doit pas être un encouragement général donné aux politiques commerciales stratégiques. Il s'agit plutôt de reconnaître qu'étant donné la possibilité de gains de bien-être national, et parfois même international, obtenus par de telles politiques, il est inévitable que les pouvoirs publics, déjà enclins à les adopter sous l'influence des groupes de pression, y recourent de plus en plus, si se poursuit la dérive actuelle de l'environnement international vers la formation de blocs économiques et l'adoption d'attitudes non coopératives.

1. Même si le coût marginal le plus bas serait obtenu par un monopole dans la production, cette allocation serait inefficace en terme net par suite de la réduction de la concurrence.

Instruments et politiques pour une ouverture accrue de la Communauté

L'objet de cette section est de mettre en lumière un certain nombre de politiques susceptibles de faciliter une plus grande ouverture de la Communauté européenne vis-à-vis de l'extérieur. Un processus simultané de libéralisation intérieure et extérieure du Grand marché est source de bénéfices potentiels accrus, mais la réalisation de ces bénéfices requiert un consensus sur les perspectives à long terme qu'une telle libéralisation implique. Concernant les secteurs traditionnels, il s'agit d'accepter une transformation progressive des spécialisations et des modes de production pour que se réalise une division mondiale du travail plus conforme à la dynamique des avantages comparatifs de la Communauté européenne. Concernant les secteurs d'avenir, l'objectif est d'être assuré du plus large accès mondial possible de la Communauté aux activités stratégiques.

La concurrence dans les secteurs traditionnels

La pression concurrentielle des PVDs dans les secteurs manufacturés, et plus particulièrement dans les activités traditionnelles à forte intensité en main-d'œuvre, s'est fortement accentuée au cours des récentes années. Les PVDs ont, en effet, accompli des modifications structurelles importantes. Ainsi, la part des produits manufacturés dans leurs exportations vers les pays industrialisés est passée de 7 à 40 % entre 1965 et 1985. L'évolution est particulièrement impressionnante pour les nouveaux pays industrialisés (NPI) d'Asie (les 4 « tigres » : Corée, Hong Kong, Singapour et Taïwan) où cette part, déjà relativement élevée en 1965 (40 %), atteint aujourd'hui 80 %, soit un niveau légèrement supérieur à celui de la CEE (graphique 1).

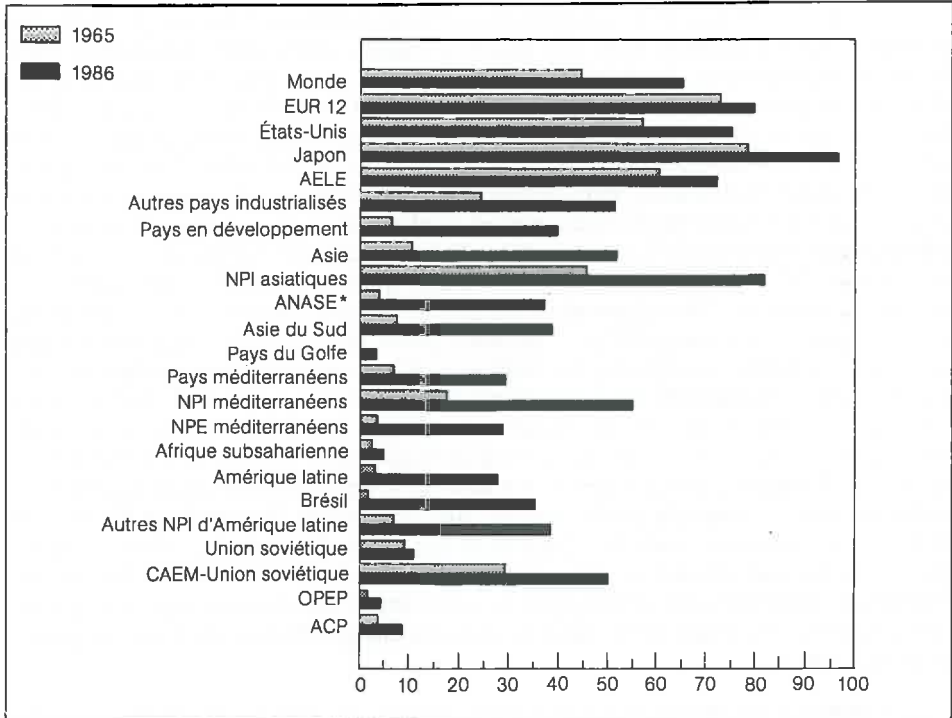
Cette pression concurrentielle n'est pas prête de s'atténuer, bien au contraire. Le modèle d'industrialisation des NPI a, en effet, été repris par d'autres pays. Ainsi on assiste à présent à l'arrivée de « bébés tigres » (Indonésie, Malaisie et Thaïlande) qui suivent dans le sillage de leurs aînés. Rapidement, c'est toute l'Asie, non seulement de l'Est mais aussi du Sud, qui participe à un processus de développement accéléré basé, initialement, sur les exportations de produits traditionnels intensifs en main-d'œuvre.

Ce phénomène n'est d'ailleurs pas limité à l'Asie. On le retrouve en Amérique Latine et également aux portes de la CEE : non seulement dans de nombreux pays méditerranéens, mais aussi en Europe de l'Est. Bref, ce sont des pays de plus en plus nombreux qui rejoignent le rang des exportateurs de produits manufacturés traditionnels.

GRAPHIQUE 1

Part des produits industriels dans les exportations (1965 et 1986).

En %



* ANASE: pays de l'association des nations de l'Asie du Sud-Est.

Source: Économie européenne, n° 39, mars 1989.

Cette évolution s'inscrit dans la logique des avantages comparatifs. La main-d'œuvre relativement abondante et, par conséquent, les salaires relativement faibles leur confèrent, en effet, un net avantage dans les industries de main-d'œuvre. Parmi ces industries, le textile et l'habillement jouent un rôle prépondérant. Ce secteur représente à lui seul 25 % des exportations de produits manufacturés des PVDs. Cette proportion atteint même les 60 % en Turquie et 70 % au Pakistan. L'avantage compétitif des PVDs dans le secteur de l'habillement est tel qu'aujourd'hui, en dépit des mesures de protection (droits de douane élevés et restrictions quantitatives), ce sont 25 % de la consommation de vêtements dans la CEE qui proviennent de ces pays.

Au sein de la Communauté, les pays du Sud, du fait de leurs salaires relativement faibles (par exemple, un rapport de 1 à 5 entre le Portugal et l'Allemagne dans

l'habillement), jouissent d'un avantage comparatif par rapport à leurs voisins du Nord dans les secteurs traditionnels. Cependant, ces pays sont eux-mêmes soumis à une rude concurrence de la part de certains PVD où les salaires sont encore nettement plus faibles (par exemple, un rapport de 1 à 5 entre l'Inde et le Portugal dans l'habillement).

Dans ces conditions, deux possibilités s'offrent aux pays d'Europe du Sud : soit maintenir leurs positions dans les secteurs traditionnels, soit transformer leurs structures industrielles. La première option est peu attrayante. Elle implique une concurrence acharnée avec les PVD sur leur terrain, c'est-à-dire celui des salaires bas. De manière alternative, cette option pourrait passer par un maintien, voire un renforcement des mesures de protection, tel l'Accord Multi-Fibre. Une telle politique serait cependant néfaste non seulement pour les PVDs, mais également, à terme, pour les pays d'Europe du Sud eux-mêmes dont la faible ouverture conduirait à une spécialisation industrielle inefficace. Reste donc la seconde option, déjà adoptée du reste par les NPI d'Asie qui font preuve d'une grande capacité d'ajustement. Ces anciennes terres de délocalisation délocalisent, en effet, à leur tour, au profit des « bébés tigres » et d'autres PVD. C'est ainsi qu'en 1988 Taïwan a dépassé le Japon au rang de premier investisseur en Indonésie. Cet ajustement s'est traduit par une transformation importante de la structure des exportations des NPI. Entre 1965 et 1985, la part du textile et de l'habillement dans les exportations de produits manufacturés est, en effet, tombée de 68 à 44 % en Corée, de 49 à 35 % à Hong Kong et de 17 à 7 % à Singapour. Dans le même temps, cette proportion connaissait une évolution moins favorable en Europe du Sud, passant de 21 à 46 % en Grèce et de 39 à 37 % au Portugal (mais de 15 à 6 % en Espagne). Bien sûr, les restructurations peuvent se faire au sein même des secteurs traditionnels en y choisissant des créneaux porteurs. L'Italie foisonne d'exemples de producteurs de vêtements qui sont passés, avec grand succès, d'une production de masse à une production de haute de gamme en petites séries.

Il s'agit donc de mettre en place des politiques d'ajustement structurel visant non pas à prévenir mais à encourager les mutations vers une moins grande spécialisation dans les activités traditionnelles. Les politiques communautaires basées sur les Fonds structurels ont montré leurs limites dans la poursuite de cet objectif. Celles-ci proviennent du manque d'actions ex-ante anticipant les changements d'avantage comparatif et conduisant à une restructuration vers des activités plus porteuses. Afin de dépasser une attitude purement défensive et d'améliorer les politiques communautaires face aux défis grandissants des PVDs et des pays de l'Est dans les secteurs traditionnels, les approches suivantes pourraient être discutées :

— Analyse de l'évolution internationale des secteurs traditionnels (rôle possible d'observatoires sectoriels) et bilan des politiques communautaires d'ajustement. Il s'agit, en premier lieu, d'éclairer la réalité des mutations internationales. De plus en plus de pays s'industrialisent et les pays nouvellement industrialisés se transforment rapidement. Cette évolution crée de nouveaux concurrents, mais offre également des débouchés. La Communauté doit mieux connaître ces changements et doit également évaluer de manière critique ses politiques structurelles.

— Réflexions sur la mise en place de programmes spécifiques d'ajustement à long terme dans des secteurs (tels le textile et la chaussure) où les pertes d'emploi, résultant d'une ouverture des marchés, risquent d'être concentrées dans des régions déjà fortement affectées par le chômage. Ce travail devra s'inspirer des leçons tirées du bilan des politiques communautaires recommandé ci-dessus. En particulier, il faudra veiller à ce que les mesures d'ajustement ne soient pas prises ex post, en réaction à des situations de crise. Au contraire, elles devront s'inscrire dans le cadre d'un ensemble cohérent de politiques visant à améliorer le fonctionnement du marché de l'emploi. Une approche radicale de long terme consisterait à considérer que les ressources des Fonds structurels sont moins des moyens de faciliter l'ajustement intra-communautaire — qui aujourd'hui apparaît comme étant moins difficile que prévu —, et davantage comme instrument d'ajustement à l'inévitable concurrence externe. Ces Fonds seraient alors principalement consacrés à des mesures ciblées sectoriellement plutôt qu'à des programmes horizontaux ; ils soutiendraient des projets d'investissement destinés à développer de nouvelles spécialisations ou une production haut de gamme, plutôt que le maintien de produits existants pour lesquels la concurrence externe ne s'avère pas soutenable.

Le cas des industries d'avenir

Le problème des industries d'avenir à haut contenu technologique, qu'il s'agisse de l'aérospatial, des super-calculateurs ou des semi-conducteurs, est devenu d'autant plus aigu que ces domaines qui relèvent en partie du GATT sont devenus l'objet d'enjeux géostratégiques entre blocs commerciaux. Quelle est la situation actuelle de la Communauté dans ces secteurs ?

Sur le plan des exportations et des importations de produits à haute technologie, l'évolution récente est préoccupante. En terme de taux de croissance annuel moyen, sur la période 1982-88, on constate que dans des industries telles que le matériel informatique, les télécommunications et l'équipement électronique grand public, la Communauté se centre sur son propre marché, par l'intensification des échanges intra-CEE. Mais en dépit du processus de réalisation du marché intérieur, elle perd des parts de marché sur son territoire : « les importations d'origine extra-communautaire ont eu tendance à progresser plus rapidement que leur contrepartie intra, marquant une dépendance accrue vis-à-vis des pays tiers, fournisseurs de produits caractérisés par un contenu de haute technologie » [5]. C'est ce que montre le tableau 2 pour les produits de haute technologie : en moyenne, sur la période 1982-88, le taux de croissance annuel a été de 7,7 % pour les importations d'origine intra-communautaire. Les fournisseurs les plus importants sont les Etats-Unis et le Japon. Les pertes de parts de marché par les exportateurs communautaires sont encore plus prononcées dans les pays tiers : la croissance des exportations communautaires des produits mentionnés antérieurement ainsi que du matériel spécialisé était quasi nulles ou a décliné en 1988.

Importations en volume de biens à haute technologie, 1982-1988, taux de croissance annuels moyens *

| | 1988/1982 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 ** | Structures (1987) |
|---|-----------|-------|------|-------|-------|-------|-------|---------|-------------------|
| CTCI 54 | 6,1 | 1,4 | 7,6 | 7,0 | 8,4 | 3,5 | 0,4 | 10,9 | 4,7 |
| Médecine et pharmaceut. | 5,6 | 0,2 | 8,0 | 3,7 | 7,2 | 4,7 | 0,6 | 9,5 | 4,0 |
| Extra | 5,8 | 1,0 | 7,8 | 5,7 | 7,9 | 3,9 | 0,3 | 10,5 | 4,3 |
| Monde | | | | | | | | | |
| CTCI 58 | 11,0 | 3,7 | 11,0 | 9,1 | 8,8 | 8,8 | 7,3 | 21,8 | 15,2 |
| Matières plastiques, etc. | 11,3 | 2,0 | 8,3 | 13,6 | 9,7 | 7,5 | 3,7 | 26,3 | 4,8 |
| Extra | 11,2 | 3,4 | 10,7 | 9,7 | 9,1 | 8,7 | 6,6 | 22,9 | 10,9 |
| Monde | | | | | | | | | |
| CTCI 71 | -0,7 | 0,7 | -9,2 | 1,0 | 7,1 | 1,6 | 2,5 | -6,8 | 8,0 |
| Matériel de production d'énergie | 5,5 | 7,2 | 4,5 | 3,5 | 0,5 | 0,2 | 9,0 | 25,2 | 9,8 |
| Extra | 1,8 | 3,0 | -3,4 | 0,4 | 4,3 | 0,6 | 4,8 | 6,2 | 8,6 |
| Monde | | | | | | | | | |
| CTCI 72 | 5,1 | 0,3 | -4,9 | 7,4 | 5,2 | 0,6 | 5,6 | 17,9 | 13,8 |
| Machines spécialisées | 4,8 | -10,5 | -5,6 | 5,0 | 2,8 | 0,1 | 8,1 | 20,5 | 8,8 |
| Extra | 5,0 | -3,4 | -4,9 | 6,8 | 4,4 | 0,1 | 6,3 | 18,9 | 11,5 |
| Monde | | | | | | | | | |
| CTCI 75 | 13,2 | 10,0 | 16,5 | 21,8 | 14,4 | 1,8 | 15,3 | 10,4 | 16,5 |
| Ordinateurs, etc. | 14,0 | 4,0 | 17,1 | 26,1 | 2,7 | 2,0 | 19,6 | 18,6 | 20,8 |
| Extra | 13,6 | 7,2 | 17,1 | 24,7 | 8,0 | 1,6 | 17,1 | 14,6 | 17,9 |
| Monde | | | | | | | | | |
| CTCI 76 | 8,6 | 2,4 | 4,4 | 4,6 | 8,7 | 13,1 | 8,9 | 12,2 | 6,7 |
| Télécom. + électronique | 8,9 | -11,8 | 7,6 | -5,9 | 3,9 | 12,0 | 21,0 | 17,2 | 14,0 |
| Extra | 8,5 | -7,9 | 6,1 | -2,4 | 5,6 | 11,9 | 15,8 | 15,0 | 9,7 |
| Monde | | | | | | | | | |
| CTCI 77 | 7,6 | 4,5 | 2,7 | 9,5 | 7,5 | 6,5 | 4,0 | 16,2 | 19,7 |
| Machines électriques | 9,9 | 5,2 | 3,1 | 20,2 | 3,3 | 4,6 | 9,8 | 19,8 | 17,6 |
| Extra | 8,4 | 4,7 | 3,3 | 15,3 | 5,1 | 4,9 | 5,6 | 17,0 | 19,0 |
| Monde | | | | | | | | | |
| CTCI 79 | 3,7 | 26,8 | 6,1 | -16,0 | -8,7 | -16,7 | 3,8 | 76,9 | 4,9 |
| Bateaux, avions | 7,1 | -21,9 | 1,1 | -1,9 | 19,3 | -9,4 | -15,4 | 66,7 | 5,7 |
| Extra | -0,8 | 6,8 | -2,9 | -4,8 | -11,3 | -25,8 | -4,8 | 64,3 | 6,2 |
| Monde | | | | | | | | | |
| CTCI 87 | 6,9 | 4,9 | 0,3 | 8,8 | 10,3 | 7,7 | 8,1 | 6,6 | 6,4 |
| Équipement profes- sionnel et scientifique | 6,1 | 0,5 | 0,8 | 6,1 | 6,0 | 3,2 | 8,2 | 13,0 | 8,1 |
| Extra | 6,6 | 2,3 | 0,7 | 8,3 | 8,1 | 5,1 | 7,9 | 9,7 | 6,9 |
| Monde | | | | | | | | | |
| CTCI 88 | 5,1 | 1,5 | -0,9 | 4,4 | 10,0 | 2,5 | 9,2 | 6,1 | 4,0 |
| Équipement photo- graphique et optique | 7,2 | -3,1 | 2,3 | 5,5 | 6,2 | 6,8 | 17,0 | 5,9 | 6,5 |
| Extra | 6,0 | -1,1 | 0,7 | 5,1 | 7,8 | 4,3 | 12,6 | 5,9 | 4,9 |
| Monde | | | | | | | | | |
| Total prod. à haute technologie | 7,7 | 4,7 | 4,4 | 8,5 | 8,1 | 3,4 | 7,0 | 15,9 | 100,0 |
| Extra | 9,0 | 1,5 | 6,1 | 9,8 | 4,7 | 3,6 | 11,4 | 20,9 | 100,0 |
| Monde | 7,7 | 2,2 | 4,8 | 9,7 | 5,4 | 2,4 | 8,3 | 17,9 | 100,0 |

* Étant donné les techniques statistiques employées pour l'élaboration des indices de volume, les taux de croissance du commerce avec le monde pourraient se trouver en dehors de l'intervalle déterminé par les taux de croissance pour le commerce intra-CE et extra-CE.

** Chiffres provisoires.

Source : *Économie européenne*, n° 42 (édition spéciale), octobre 1989.

Il n'est pas aisé d'identifier les causes précises de cette évolution, mais il est admis qu'en dépit de la multiplication des programmes communautaires, l'Europe technologique continue à souffrir de divers handicaps[6].

Sur le plan de l'offre, il faut mentionner :

- l'écart grandissant entre les investissements européens en R&D, et ceux des Etats-Unis et surtout du Japon,
- l'insuffisance des ressources humaines affectées à la recherche et au développement technologique,
- le retard dans le passage d'une capacité scientifique et technologique à la phase de développement et de commercialisation des produits, ainsi que dans l'introduction et l'utilisation efficace des nouvelles technologies diffusantes (robotique, nouveaux matériaux, biotechnologies...) dans la production.

Sur le plan de la demande, on peut citer :

- Le rôle des diverses barrières et politiques nationales (normes, tarification, commandes publiques...) qui limitent la demande potentielle pour les produits de haute technologie et sapent l'effet d'apprentissage et d'entraînement que provoque l'expérience accumulée de la consommation passée.
- La moindre réceptivité de la société européenne à l'égard des produits nouveaux, par rapport aux attitudes américaines et japonaises,
- Un trop grand éloignement entre producteurs et technologies d'une part, et utilisateurs d'autre part, qui réduit la possibilité d'adapter les technologies aux besoins techniques, économiques et sociétaux.
- Un niveau insuffisant de formation aux nouvelles technologies, lié à l'inadaptation des systèmes éducatifs, qu'il s'agisse de la formation initiale ou de la formation permanente.

En vue d'un renforcement de la position compétitive de l'Europe dans les industries d'avenir, de multiples initiatives communautaires ont été prises. Les mécanismes sont précisés dans l'article 130 de l'Acte Unique : le programme-cadre pluriannuel et les programmes spécifiques, la coordination des politiques nationales de R&D par les Etats membres en liaison avec la Commission, la coopération avec les pays tiers et avec des organisations nationales, la création d'entreprises communes pour l'exécution des programmes. Néanmoins, en dépit du renforcement espéré de la position européenne dans ces secteurs, la communauté serait particulièrement faible dans un contexte d'affrontement entre grands blocs commerciaux.

Or le caractère stratégique des industries de haute technologie a renforcé les tendances au protectionnisme technologique, aux actions unilatérales ou bilatérales et à la mise en cause du multilatéralisme. C'est particulièrement le cas aux Etats-Unis qui ne considèrent plus le multilatéralisme comme une option privilégiée et qui, soumis à la concurrence agressive du Japon, sont tentés de forcer une ouverture unilatérale de ce pays à l'industrie américaine. Plus spécifiquement des économistes influents encouragent les Etats-Unis à s'engager dans une politique commerciale qui reconnaît comme une donnée l'existence de blocs commerciaux à traiter de façon différenciée. Ainsi, vis-à-vis du Japon, et dans l'esprit de la clause 301 de la nouvelle

loi sur le commerce, des objectifs exprimés par le taux de croissance des exportations de produits américains au Japon seraient fixés², et des systèmes de sanctions automatiques adoptés³. Cette approche est présentée, non comme une démarche mercantiliste (dont le but serait d'équilibrer la balance commerciale), mais comme une contribution à la libéralisation du commerce international, en forçant l'ouverture d'une économie dominante et fermée.

Dans le même esprit, l'Europe de 1992 est considérée par ces économistes comme un risque sérieux pour la position américaine, ce qui conduit à la suggestion d'une zone de libre-échange Nord-Atlantique qui serait mieux apte à exercer des pressions sur la fermeture actuelle du Japon tenté aujourd'hui de créer un bloc Pacifique et de développer sa coopération avec l'URSS. Si la Communauté n'était pas désireuse de s'engager dans une telle zone de libre-échange et de se liguer contre le bloc asiatique pour renforcer l'ouverture, les États-Unis seraient encouragés à faire cavalier seul, avec des effets substantiels de diversion de commerce à l'égard de l'Europe. En outre se maintiendraient ou se renforceraient les contrôles et les limitations d'accès à la science et à la technologie américaines (utilisation modulée du dispositif du COCOM, recours à l'argument de défense nationale pour empêcher la participation des filiales américaines de sociétés européennes aux programmes financés par le Department of Defense, accès limité aux conférences scientifiques, etc...).

Du côté des japonais, l'attitude reste ambiguë. Il existe de multiples comportements de protection du marché interne en matière de financement et de coût du capital, de conditions d'entrée des investissements directs, de participation à leurs programmes de recherches, de marchés publics, d'accès à la distribution, de politique de concurrence. Ceci se couple avec une attitude opportuniste sur le plan des négociations multilatérales, en ne se montrant actifs que dans les domaines spécifiques où ils sont directement concernés.

Dans un tel climat, on risque d'assister à des « jeux non-coopératifs » entre les blocs, qui pourraient déboucher sur des guerres commerciales et des équilibres collectivement désavantageux.

Face aux ensembles intégrés que constituent les États-Unis et le Japon, la Communauté n'est encore aujourd'hui qu'une coalition plus ou moins stable d'États qui, à certains moments, sont tentés de jouer cavalier seul ou de bénéficier des avantages collectifs de l'ensemble sans y contribuer. L'ouverture à l'Est ne pourra que renforcer transitoirement cette instabilité. Accepter la dérive du système économique international vers des relations entre blocs commerciaux a d'autant plus de chance d'être défavorable à l'Europe qu'elle est l'économie la plus dépendante du reste du monde et la moins apte à mettre en œuvre une stratégie commune.

Pour répondre valablement au défi des secteurs d'avenir à haute technologie, il importe d'assurer un minimum de consensus au sein même de la Commission et

2. Selon R. Dornbusch du MIT, dans « is there a case for aggressive bilateralism and how best to practice it ?, 1989 », durant la prochaine décade, ce taux de croissance ajusté pour l'inflation devrait être de 15 % par an.

3. Essentiellement des surcharges tarifaires sur les importations d'origine japonaise.

entre les Etats membres, permettant d'adopter une attitude volontariste qui pourrait assurer une approche concertée et coopérative transcontinentale.

Parmi les mesures à envisager, il s'agirait de :

— Faire le point sur la position relative de la Communauté dans les secteurs d'avenir. Cette information serait complétée par une enquête auprès des principales entreprises européennes qui sont actives dans ces domaines et qui sont en relation avec les entreprises américaines et/ou japonaises, en qualité de fournisseurs, de partenaires ou de clients. Une telle enquête devrait notamment permettre d'identifier les raisons des résultats limités obtenus par certains grands programmes qui s'appuient sur les « champions nationaux » et de définir de nouvelles priorités pour la politique communautaire.

Au niveau international, la Commission prendrait l'initiative de proposer à ses principaux partenaires l'identification des secteurs de haute technologie jugés collectivement stratégiques et pour lesquels un bilan de la situation et des tendances existantes serait établi. Un tel exercice pourrait s'effectuer au sein de l'OCDE et serait destiné à « mettre à plat » les conflits latents ou ouverts.

— Expliciter les dispositions internationales propres aux règles de concurrence, sur la base desquelles une convergence, voire un consensus, pourraient être obtenus au niveau des principes et de la mise en œuvre conjointe sur le plan mondial.

— Mettre sur pied des « programmes-cadre internationaux » en matière d'activités de haute technologie, définissant les objectifs et les priorités d'une coopération internationale à un niveau précompétitif et destinés à trouver des approches communes dans les domaines de la formation, de la mobilité des chercheurs, de la transmission des informations, et des grands projets scientifiques. Un point de départ serait les programmes-cadre qui existent déjà dans la communauté, mais également aux Etats-Unis et au Japon⁴. Une approche concertée en matière de quelques grands projets scientifiques, qu'il s'agisse de l'identification du génome humain ou de la construction de plateformes spatiales, est d'autant plus urgente que les soupçons et les tentations d'exclusion se multiplient.

Conclusion

En conclusion, il paraît utile d'examiner différents scénarios possibles concernant les relations économiques internationales ainsi que les choix auxquels la Communauté est confrontée. Il s'agit non seulement d'analyser comment les partenaires de la CEE pourraient agir mais également comment celle-ci, en tant qu'acteur fondamental sur la scène internationale, devrait influencer la probabilité des différents scénarios envisagés.

4. Livre blanc sur la science et la technologie, OTA et STAVISIONS. Dans la perspective d'une Europe technologique intégrée, le National science board de la National science foundation américaine préparent une étude sur l'impact de 1992 sur les conditions d'accès des Etats-Unis aux initiatives scientifiques européennes. L'Office of science and technology de la Maison blanche met au point un système d'accords-cadre qui fournirait des lignes de conduite pour la collaboration scientifique et technique avec la Communauté.

Le premier choix auquel l'Europe est confrontée est de savoir, d'une part si l'on s'oriente vers un scénario international coopératif ou non-coopératif et, d'autre part, quel est son intérêt face à ces deux alternatives. Ainsi que nous l'avons souligné auparavant, on ne peut exclure la possibilité d'une montée accrue des tensions débouchant sur des relations conflictuelles entre blocs économiques et une dérive du système international. Notre conviction est qu'une telle perspective est néfaste pour le monde en général et pour l'Europe en particulier. Afin d'éviter cette perspective, l'Europe devrait peser de tout son poids en faveur du scénario coopératif.

Dans l'hypothèse où ce scénario prévaudra, l'étape suivante, à savoir l'identification des acteurs de cette coopération, pose un problème délicat. L'alternative apparente est entre une coopération au niveau mondial et une coopération avec certains pays (industrialisés et/ou en développement). Si la seconde branche de l'alternative est adoptée, elle impliquerait, sans doute, une relation privilégiée CEE-USA-Japon. Deux aspects sont à souligner.

En premier lieu, la libéralisation multilatérale à l'échelle mondiale est généralement considérée comme la plus attrayante. Elle présente l'avantage de permettre une meilleure spécialisation internationale grâce à ses multiples possibilités d'arbitrages. En effet, plus le champ d'une négociation est large et plus les gains qu'elle offre sont grands. En outre, le multilatéralisme encourage l'amélioration des relations politiques en permettant de détendre des tensions commerciales qui, dans un cadre bilatéral étroit, risqueraient de dégénérer en conflits aigus. Cependant, la libéralisation commerciale multilatérale n'a pas que des avantages. Un de ses inconvénients majeurs est qu'elle ne permet pas d'éviter le problème des « resquilleurs » (*free-riders*). Ce problème se pose principalement vis-à-vis de certains pays en développement qui sont perçus comme bénéficiant des droits du système multilatéral sans souscrire à ses obligations.

En second lieu, l'approche multilatérale n'exclut pas un renforcement de la coopération entre pays industrialisés, qui se situent dans un « environnement stratégique ». En ce qui concerne la CEE, les Etats-Unis et le Japon, il est clair que les actions de chacun influencent délibérément les actions du partenaire. Il est important, néanmoins, qu'une telle coopération entre ces trois géants ne se transforme pas en un cartel au détriment d'autres nations. Il s'agirait donc d'assurer qu'elle soit ouverte à tous, de la même manière que les codes GATT sont accessibles à tout signataire. En d'autres termes, la coopération entre un groupe limité de pays puissants ne doit pas conduire à l'exclusion des faibles mais doit, au contraire, servir au renforcement de la cohésion internationale.

Qu'il s'agisse des secteurs traditionnels ou des secteurs d'avenir, d'un scénario international coopératif ou non coopératif, ces perspectives montrent que la CEE doit compléter et pondérer ses préoccupations commerciales par des politiques structurelles, et disposer d'une capacité permanente d'analyse stratégique à long terme qui ne se limite pas à la seule dimension politique.

Bibliographie

- [1] Baldwin, Richard, Harry Flam :« Strategic trade policies in the market for 30-40 seat commuter aircraft », *Weltwirtschaftliches Archiv*, 125 (1988)
- [2] Baldwin, Richard, Paul Krugman :*Industrial policy and international competition in wide-bodied jet aircraft*, mimeo (1987).
- [3] Brander, James A., Barbara J. Spencer :« Export subsidies and international market share rivalry », *Journal of international economics*, 18 (1984).
- [4] Buigues, Pierre, Fabienne Ilzkovitz :« Les enjeux sectoriels du marché intérieur », *Revue d'économie industrielle* (1988).
- [5] CEE :*Économie européenne* n° 42, édition spéciale, p 226 (1989).
- [6] CEE :*Bases scientifiques et technologiques du développement économique et social de l'Europe*, document interne, 28 février (1989)
- [7] Courbis Raymond :*Compétitivité et croissance en économie concurrencée*, Dunod, Paris (1975).
- [8] Dixit, Avinash, A.S. Kyle :« The use of protection and subsidies for entry promotion and deterrence », *American economic review*, 75 (1985).
- [9] Jacquemin Alexis :*Imperfect market structure and international trade*, *Kyklos*, 35, (1982).
- [10] Jacquemin, Alexis, André Sapir :« The discipline of imports in the European market ». dans J. de Melo et A. Sapir (eds). *Trade Theory and economic reform-North, South and East*. Essays in Honor of Bela Balassa, Basil Blackwell, Oxford, (1990).
- [11] Neven, Damien J., Lars-Hendrik Röller :*European integration and trade flows*, INSEAD, mimeo, (1989).
- [12] OÉCD :*The costs and benefits of protection*, Paris, (1985).
- [13] Sapir, André :« Les aspects extérieurs du Grand marché européen », *Revue d'économie politique*, 99, (1989).
- [14] Trela, Irene, John Whalley :« Unravelling the threads of the MFA », *Seminar Paper* n° 448, Institute for International Economic Studies, Stockholm, (1989).

