

Les fondements théoriques des politiques commerciales

Joaquim Oliveira-Martins*

Strategic Trade Policy and the New International Economics, ed. Paul R. Krugman, MIT Press, Cambridge, 1986.

La théorie pure du commerce international est restée longtemps dans le paradigme de la concurrence parfaite. Dans le cadre de ces hypothèses ont été démontrés les principaux résultats sur la spécialisation des pays dictée par la loi des avantages comparatifs. Ce profil des échanges correspond aussi à un optimum de l'allocation internationale des ressources et par conséquent tous les pays participant à l'échange bénéficient du commerce international. Les interventions des Etats sur ce mécanisme ne peuvent qu'entraîner une perte de l'efficacité globale.

Même si la théorie traditionnelle garde sa part de validité, au moins comme système de référence, de nombreuses études empiriques au cours des années soixante-dix¹ ont montré que l'un des phénomènes importants du commerce entre pays industrialisés — les échanges intra-branche — échappent à sa logique². Vers la fin de la décennie soixante-dix, plusieurs travaux théoriques ont été publiés, dans lesquels les hypothèses de la concurrence parfaite étaient levées. Dès lors, le commerce intra-branche pouvait s'expliquer et de surcroît la nouvelle théorie des échanges a procédé par extension, en intégrant l'ancienne approche dans un cadre plus général³.

* Joaquim Oliveira-Martins est chargé de mission au département « structures industrielles » du CEPII.

1. Notamment les travaux de Balassa et Grubel et Lloyd.

2. Des travaux empiriques menés en France par K. Abd-El-Rahman et B. Lassudrie-Duchêne permettent néanmoins de mettre en question cette affirmation.

3. Une synthèse des travaux, très nombreux, publiés dans ce domaine a été réalisée par E. Helpman et P. Krugman et publiée en 1985.

C'est par là qu'un important flux de travaux est entré à nouveau dans le débat sur la politique économique. En effet, en concurrence imparfaite, l'intervention de l'Etat peut viser un niveau supérieur d'efficacité collective. Dans ce contexte, une littérature foisonnante s'est développée aux Etats-Unis et en Europe (essentiellement au Royaume-Uni). Nous avons choisi un ouvrage qui fait un tour d'horizon sur cette question.

Il s'agit d'un recueil de contributions édité par Paul Krugman sous le titre « Strategic Trade Policy and the New International Economics ». Cet ensemble d'articles a servi de support à une conférence tenue fin 1984 par l'« EXIM Bank » des Etats-Unis.

Dans cet ouvrage, les fondements théoriques de la politique commerciale sont discutés dans les articles de J.A. Brander « Rationales for Strategic Trade and Industrial Policy » et G.M. Grossman « Strategic Export Promotion : a Critique ». Ils expriment deux points de vue qui s'affrontent sur cette question.

Les arguments exposés par J.A. Brander visent à éclaircir les conditions de la concurrence imparfaite qui rendent potentiellement envisageable une action efficace de politique économique. Le premier argument est lié à la possibilité d'affecter les profils purs⁴, qui peuvent être générés en concurrence imparfaite, aux entreprises nationales plutôt que laisser les firmes étrangères se les approprier. Brander raisonne dans le cas d'un duopole de Cournot (chaque entreprise maximise son profit considérant que le rival garde sa production constante); deux entreprises, une nationale, une étrangère sont en concurrence sur un marché tiers. On suppose que la firme nationale est capable d'améliorer ses coûts et par conséquent d'augmenter son niveau de production relativement à son concurrent étranger d'une façon crédible. La firme étrangère, intégrant l'augmentation de la production de son rival, réagit par une baisse de sa propre production. Ceci entraîne un double gain pour l'entreprise qui a réussi à baisser ses coûts; d'une part, il en résulte une augmentation directe des profits; d'autre part, sa part de marché augmente et elle déplace la répartition des profits entre les deux firmes en sa faveur. Le surplus pour l'entreprise est supérieur à la baisse initiale des coûts.

4. Autre que la rémunération des facteurs de production.

Dans ce cadre, le fondement à l'intervention de l'Etat provient du fait qu'une subvention à l'entreprise exportatrice agit de la même façon qu'une baisse des coûts. Le transfert nécessaire à la subvention serait en quelque sorte « rentable » du point de vue de la communauté nationale. Plus fondamentalement, l'intervention du gouvernement rend crédible l'action de la firme, ce qui est très important d'un point de vue stratégique.

Ce raisonnement séduisant est en réalité assez fragile et dépend fortement des hypothèses sous-jacentes, l'auteur lui-même le souligne.

Un des arguments les plus immédiats à l'encontre de ce schéma est contenu dans l'article de Grossman. Il suffit de considérer que la variable stratégique des firmes est le niveau de prix plutôt que la quantité produite (comportement à la Bertrand). Dans ce cas, on peut envisager une possible collusion sur l'augmentation du niveau de prix qui ferait croître les profits des deux firmes. La stabilité d'une telle coalition dépend de la crédibilité de la politique de prix annoncée. Ici encore, l'Etat a un rôle à jouer mais cette fois en taxant les exportations de la firme nationale et non plus en les subventionnant.

D'autres critiques ont été introduites contre les politiques commerciales. Par exemple, le fait de promouvoir certaines industries peut introduire des distorsions dans l'allocation des ressources et affaiblir d'autres secteurs dans la compétition internationale. Le nombre d'entreprises présentes et leur accès au marché comme la possibilité de différenciation de leurs produits sont autant d'hypothèses — le texte de Grossman donne une liste complète — auxquelles les résultats sont très sensibles.

L'enjeu du débat se centre par conséquent sur un problème d'information. Compte tenu de la fragilité des résultats, peut-on réunir suffisamment d'information sur les conditions de marché et l'ensemble des producteurs (nationaux et étrangers) pour cibler correctement une politique commerciale ? Si la réponse à cette question est négative, il devient difficile de concevoir qu'une promotion des exportations par des subventions puisse ne pas introduire une distorsion globalement néfaste dont les conséquences pourraient dépasser l'effet bénéfique escompté.

Néanmoins, cet argument de poids n'est pas suffisant pour exclure toute politique commerciale. Pour ramener ces considérations dans le domaine de l'économie concrète, quelques cas sont cités dans l'ouvrage. Un de ceux qui revient souvent est celui de l'industrie aéronautique en Europe. Il est presque certain que sans les actions concertées des Etats européens l'avion Airbus n'aurait pas vu le jour. Les subventions remboursables ont ainsi permis aux Européens d'entrer sur le segment du marché des avions commerciaux gros-porteurs, en évinçant des concurrents parmi les trois producteurs américains (Boeing, Mac Donnel-Douglas et Lockheed). Evidemment, rien ne permet d'assurer que les ressources productives allouées à ce projet n'auraient pas pu être utilisées plus efficacement dans d'autres secteurs. Sa réussite fait cependant penser que la politique industrielle a eu là une action stratégique décisive.

Les analyses théoriques sur les effets stratégiques des politiques commerciales ne se sont pas limitées aux subventions aux exportations. Les instruments traditionnels de la panoplie protectionniste peuvent aussi être analysés dans une logique de promotion à l'exportation. Protéger le marché intérieur de la pénétration étrangère à travers les droits de douane et les quotas d'importation peut servir de point d'appui à une stratégie agressive des producteurs nationaux sur les marchés extérieurs. L'argument repris par Brander⁵ se fonde sur l'existence d'effets d'échelle. Les mesures protectionnistes peuvent permettre le développement d'une échelle de production des producteurs nationaux qui engendre des baisses de coûts suffisamment crédibles pour dissuader les concurrents étrangers d'augmenter leur production, voire pour les inciter à abandonner le marché. Il s'agit ici de donner une avance aux producteurs nationaux sur les producteurs étrangers dans une compétition technologique, par exemple. Le cadre le plus utilisé pour formaliser ces situations est celui d'un lien dynamique entre l'accumulation du « savoir-faire » ou de l'expérience et les coûts, que l'on peut représenter par une liaison inverse entre la taille cumulée de la production et le coût marginal ou le coût moyen (courbe d'apprentissage ou d'expérience). L'argument en faveur de la protection du marché intérieur découle, naturellement, de cette relation et de l'interaction stratégique entre producteurs. Dans des cas concrets, tel que le marché des composants électroni-

5. Les travaux originaux sur cette question sont à attribuer essentiellement à P. Krugman. Comme à d'autres endroits nous ne citons pas les références primaires qui peuvent être trouvées dans les textes de l'ouvrage.

ques, ce genre de mécanisme peut atteindre son paroxysme dans « l'effet d'annonce » : il suffit qu'un producteur annonce ses projets de production pour que ses rivaux abandonnent un segment du marché.

Ces arguments sont assez proches de ceux développés dans la littérature sur le rôle de la politique industrielle dans les « industries naissantes » (voir dans l'ouvrage en question, l'article de G. Carliner « Industrial Policies for Emerging Industries »). On pourrait formuler ici le même type de critiques qu'à l'encontre des subventions (voir l'article cité de G. Crossman). Lorsque l'on favorise le pouvoir de monopole contre la concurrence, le résultat net en termes de bien-être national peut être incertain. Pourtant la théorie laisse une possibilité, même si elle doit être formulée avec précaution, à l'intervention de l'Etat.

Les interactions entre les différents gouvernements sont aussi à prendre en compte dans une stratégie de promotion de l'exportation. Ce thème revient à plusieurs endroits de l'ouvrage (voir les contributions de Brander déjà citée et celle de J.D. Richardson « The New Political Economy of Trade Policy »). Lorsque plusieurs Etats adoptent des politiques commerciales du type de celles que l'on vient de décrire, trois possibilités apparaissent :

- soit un pays arrive à en tirer profit sans que les autres Etats réagissent,
- soit les mesures adoptées provoquent des représailles, les pays se replient et tout le monde y perd.
- soit une solution coopérative entre Etats — bénéfique à tous — arrive à s'établir.

On reconnaît ici le fameux « dilemme du prisonnier » très fréquent en théorie des jeux. Les gains d'une politique unilatérale et agressive étant assez tentants, il est très difficile de rendre stable une forme de coopération. Il y a pourtant une stratégie qui, dans la pratique, se révèle très efficace bien que ses fondements théoriques ne soient pas complètement formulés. Elle consiste, dans une situation de conflit, à coopérer, tout en répliquant du tac au tac aux agressions de l'adversaire. Lorsque le jeu se répète, l'adversaire s'aperçoit que toute attitude agressive est immédiatement suivie de représailles, mais qu'à l'inverse, lorsqu'il se montre coopératif, il ne trouve dans l'attitude de son adversaire aucune trace des conflits passés. Cette stratégie aux résonances bibliques s'avère difficile à contourner et amène à la coopération.

La pertinence de ce type de stratégie a été mise en évidence par une approche expérimentale. Selon les auteurs, il y a dans cette voie des enseignements à tirer pour les stratégies de négociation dans les conflits commerciaux. Ils mettent néanmoins en garde les décideurs contre une politique trop passive qui se limiterait à répondre aux politiques déloyales des autres pays : il y a parfois des évolutions irréversibles, qu'il convient d'anticiper au bon moment, sous peine de ne pas pouvoir ensuite empêcher leur poursuite.

En dehors des aspects que l'on vient de résumer, la problématique de la politique commerciale est développée sous d'autres angles dans cet ouvrage. L'article de Barbara J. Spencer « What should Trade Policy Target ? » donne un contenu plus spécifique à ce que devrait être une politique commerciale. Plusieurs caractéristiques des marchés, des entreprises et de la nature des subventions sont identifiées, qui permettent ensuite de définir les cibles des interventions de l'Etat. La politique industrielle japonaise qui est devenue, par la force des circonstances, un terrain d'analyse privilégié est abordée dans deux articles. La contribution de M. Borrus, L. d'Andréa Tyson et J. Zysman est particulièrement intéressante (« Creating Advantage : How Government Policies Shape International Trade in the Semi-Conductor Industry ») : elle montre comment le Japon a pu devenir, par une politique stratégique, le leader du marché mondial des semi-conducteurs, aux dépens des producteurs américains.

L'article de K. Yamamura « Caveat Emptor : The Industrial Policy of Japan » donne une vision plus large du système japonais, le consensus national, le réseau particulier de relations entre les entreprises et l'Etat, les filières intégrées de distribution sont autant d'éléments qui peuvent rendre difficilement transposable l'exemple japonais en matière de politique industrielle. Il montre aussi que l'un des grands mérites des décideurs japonais a été d'adopter une stratégie industrielle ciblée sur les potentialités de la demande dans les marchés occidentaux.

Le message de cet ouvrage est nuancé : s'il y a un consensus pour admettre l'éventuelle opportunité d'une intervention de l'Etat, les opinions diffèrent sur l'existence des conditions — notamment en information disponible — pour la mettre en œuvre. Les articles théoriques publiés depuis ne permettent pas de trancher cette question.

L'intuition suggère, en effet, que ce problème d'information sera d'autant plus crucial que l'on essaiera de généraliser les raisonnements qui ont été décrits. Notamment, l'analyse des effets des instruments de politique commerciale dans un cadre d'équilibre général⁶ montre que seule l'évaluation des différents paramètres qui caractérisent l'offre, les préférences et le partage des marchés peut déterminer la validité de l'argument de promotion à l'exportation car les résultats y sont très sensibles.

Ce problème d'évaluation est la motivation principale des nombreux travaux empiriques actuellement menés qui suivent la phase d'intense recherche théorique de ces dernières années.

Deux autres facteurs sont susceptibles d'influencer les orientations des travaux dans ce domaine. D'une part, le problème aigu de compétitivité de l'industrie américaine qui avait activé le débat sur le lien entre la politique industrielle et les stratégies commerciales, s'est recentré autour de réponses de type macro-économique, à la mesure de l'ajustement inévitable de la balance commerciale manufacturière. D'autre part, la coloration protectionniste des actions de politique commerciale (appelée souvent le « nouveau protectionnisme ») doit selon ses promoteurs être plutôt envisagée comme la réponse à la modification de la compétition industrielle dans les années soixante-dix, l'objectif étant d'assurer le maintien des règles du libre-échange face au déclin de la position dominante des Etats-Unis. Sur ce point la réflexion est peut-être revenue à son point de départ, laissant un champ ouvert aux études sur la coordination internationale.

6. Voir l'article de H. Flam et E. Helpman, « *Industrial Policy under Monopolistic Competition* », *Journal of International Economics*, 22, 1987, pp. 79-102.

