

Chômage en Europe et commerce mondial

On parle de moins en moins du chômage. La presse française et l'audiovisuel se bornent à égrener discrètement au long des mois des statistiques indiquant qu'il s'aggrave. Les hommes politiques de toutes tendances paraissent considérer que sa persistance à un haut niveau est pour longtemps inéluctable. Au sein de la communauté économique européenne la situation de la France n'est pas la pire à cet égard : le taux de chômage y est certes supérieur à ce qu'il est en RFA, mais inférieur aux taux anglais, irlandais, néerlandais, belge, portugais et espagnol. Piètre consolation ! Au total la CEE compte actuellement 17 millions de chômeurs, soit un taux moyen de 11,4 %.

Situation intolérable, par les souffrances qu'elle engendre, par la perte de croissance qu'elle implique et par les risques politiques qu'elle fait peser sur les démocraties. Ce serait une faute grave et une grande imprudence de s'y accoutumer, fût-ce en l'accommodant d'un couteux traitement social.

Certes des taux d'intérêt trop élevés et des endettements trop lourds, des capacités d'autofinancement insuffisantes, des réglementations trop rigides du temps de travail et des salaires sont des freins aux créations d'emploi. Mais l'ampleur, la généralité et la persistance du chômage sont dues aussi, et sans doute plus encore, aux conditions dans lesquelles les concurrences extérieures s'exercent en Europe. À quoi on doit remédier.

De nouvelles conditions de concurrence ...

Il n'est pas question de mettre en doute les bienfaits potentiels de spécialisations qui permettent de tirer parti au mieux d'avantages naturels et de capacités humaines différant d'une région à l'autre du monde, comme aussi des économies d'échelle ainsi

rendues possibles. On ne doit pas méconnaître non plus l'utilité de concurrences internationales, qui aiguïsent l'ingéniosité technique, stimulent l'ardeur au travail et obligent à offrir des produits de qualité. Sans elles, routine et laisser-aller enliserait les économies dans la médiocrité. Mais gardons nous d'en conclure qu'on puisse, sans de graves dommages pour l'activité économique et le niveau de vie en Europe, laisser son territoire ouvert à toutes les importations de marchandises, d'où qu'elles viennent, qu'elles que soient les conditions physiques, humaines et techniques de leur production. Car il est des importations qui détruisent massivement des emplois, sans qu'en contrepartie des exportations viennent en compenser les effets.

Moins que jamais l'Europe ne doit demeurer envoûtée par les sirènes d'un libre-échange qui, plus dangereux maintenant qu'autrefois, risque de l'être plus encore dans un avenir proche, les progrès techniques réalisés depuis une vingtaine d'années ayant modifié profondément les conditions de la concurrence mondiale.

Le coût des transports maritimes et aériens a été si bien réduit que les distances ne sont plus du tout un frein aux échanges.

La transmission des informations à travers l'espace planétaire est devenue instantanée et le prix des télécommunications presque négligeable.

Beaucoup de connaissances techniques nécessaires à la production en masse de biens de consommation d'usage courant se sont banalisées, si bien qu'elles peuvent être assez aisément mises en œuvre en de nombreux pays du monde, même par des entreprises petites.

De très grandes entreprises, ne se contentant pas de techniques connues, réalisent d'amples recherches pour abaisser les prix de revient ou créer et lancer des produits originaux. Grâce aux brevets qu'elles prennent et à la complexité des savoir-faire qu'elles acquièrent, elles disposent de quasi-monopoles, au moins temporaires. La plupart de ces entreprises, qui ont un rôle croissant dans l'économie mondiale, ont leur siège aux États-Unis ou au Japon, quelques-unes seulement en Europe. Leurs équipes dirigeantes sont souvent formées d'hommes originaires de pays divers, mais l'autorité suprême y est exercée par des nationaux, naturellement sensibles aux intérêts de leur pays lorsqu'ils ont à décider des lieux

où faire exécuter des fabrications. Or la création d'entreprises européennes nouvelles de cette dimension est très difficile, tout au moins avec des capitaux privés, car les coûts des recherches, expérimentations et mises au point sont devenus si élevés qu'il faut des capitaux propres considérables pour pouvoir financer ces énormes dépenses préalables et prendre le risque d'échouer dans certains cas.

... chassent les industries hors d'Europe ...

Ces quatre facteurs tendent à provoquer de nouvelles localisations industrielles aux dépens de l'Europe, puisqu'en dépit des progrès de l'automation des productions pour lesquelles les frais de main-d'œuvre sans haute qualification constituent une part prépondérante des coûts sont encore nombreuses. Une grande distance entre lieux de production et lieux de vente ayant cessé d'être un handicap, il est avantageux de produire dans des pays où les salaires sont extrêmement bas – cinq et parfois dix fois moindres qu'en Europe –, où les charges sociales et fiscales sont très légères et où l'on peut disposer de travailleurs habiles, mais résignés, contraints à l'obéissance par des régimes plus ou moins dictatoriaux.

Dans ces pays-là des techniques inventées et déjà pratiquées ailleurs sont de plus en plus et de mieux en mieux mises en œuvre par des capitalistes locaux pour produire massivement et à bas prix des marchandises destinées moins à leurs marchés nationaux qu'à des pays riches. C'est là aussi que les grandes entreprises innovatrices sont portées à transférer une partie de leurs usines et de leur sous-traitances, qu'elles peuvent commander et contrôler aisément grâce à la rapidité des voyages et à l'instantanéité des communications. Sinon c'est dans leur propre pays qu'elles sont naturellement portées à les maintenir de préférence ou même à les rapatrier s'il leur apparaît que l'environnement intellectuel et technique d'un pays développé leur est bénéfique.

Ces délocalisations d'industries ont commencé depuis plusieurs décennies ; mais leurs conséquences vont s'aggravant. D'abord parce que les changements affectant la répartition géographique des productions mondiales ne s'accomplissent que graduellement. Parce qu'aussi leurs effets, qui s'étaient trouvés atténués pendant la première moitié des années quatre vingt par la hausse du dollar, sont maintenant accentués par sa forte baisse, qui détériore les

capacités concurrentielles de l'Europe non seulement vis-à-vis des États-Unis, mais aussi des pays du Sud-Est asiatique dont les monnaies sont rattachées assez étroitement au dollar. Dans le même temps l'Europe ne peut plus guère espérer compenser des importations accrues en développant ses exportations vers le Tiers Monde, trop fortement endetté, ou vers les pays de l'OPEP, dont le moindre prix du pétrole a fortement amputé les revenus.

À tout cela s'ajoute une menace complémentaire. Les États-Unis, dont la croissance économique des années 1983 à 1985 s'est accompagnée d'énormes déficits de leur balance commerciale et de leur balance des paiements courants, seront contraints d'y remédier. Il est douteux que la baisse du dollar, si ample soit-elle, y puisse suffire avant longtemps. Il est d'autre part à craindre que l'économie américaine entre en récession à la fin de 1987. Pour ces deux raisons l'administration américaine, si libérale que soit la doctrine qu'elle professe, ne pourra probablement pas, ou même ne voudra pas résister aux pressions de toutes sortes qui s'exercent, au Congrès et ailleurs, en faveur de mesures protectionnistes brutales. Or si les nouveaux pays industriels et d'autres aussi voient leurs débouchés américains se restreindre, ils tenteront de faire déferler leurs produits vers l'Europe.

... avec des effets désastreux sur l'emploi

Les effets sur l'emploi d'importations à bas prix, qui sont déjà déplorables, risquent donc de le devenir plus encore. Des entreprises saines seraient acculées à une fermeture brutale. D'autres, qui survivraient provisoirement, verraient leurs parts de marchés restreintes, tout en étant obligées d'abaisser leurs prix de vente. Avec des marges bénéficiaires laminées et des possibilités d'autofinancement réduites ou supprimées, elles ne pourraient plus ni renouveler leur matériel, ni innover. Elles seraient, à terme plus ou moins lointain, inéluctablement condamnées.

Des mécanismes plus insidieux sont aussi à prendre en compte. Chacun des pays européens qui constate ou redoute que des importations déséquilibrent sa balance des paiements est conduit, pour y parer, à amenuiser le pouvoir d'achat de ses habitants. Ce faisant il réduit certes ses importations, mais aussi les débouchés offerts à toutes ses activités. Cette politique de restriction de la demande

intérieure détériore l'emploi à moins qu'elle réussisse à accroître assez les exportations. Or comme aucune diminution du pouvoir d'achat ne peut être telle qu'elle aligne les revenus européens sur ceux des pays à bas salaires, ni même puisse suffire à compenser la présente baisse du dollar à l'égard des concurrences américaines, c'est principalement chez ses voisins qu'il faut chercher à exporter davantage. Ceux-ci devront réagir à leur tour pareillement. Un cercle vicieux européen, de récession, s'instaure.

D'où la nécessité d'une protection douanière

Les États-Unis se sont acharnés depuis plus de trente ans à faire baisser les droits de douane par tous les pays signataires de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), au point que la plupart de ces droits n'ont plus guère d'incidence. Cependant on a admis allègrement qu'un pays, lorsqu'il estime, à tort ou à raison, certaines importations trop dommageables les contingente, soit d'autorité, soit par un accord de limitation, dite volontaire, passé avec les pays exportateur, ou encore qu'il obtienne l'engagement de son concurrent de ne pas abaisser ses prix à l'exportation au dessous d'un minimum. Un protectionnisme existe donc sous des formes multiples et plus ou moins camouflées.

De telles restrictions au commerce sont nocives à plusieurs titres. Les quantités ou les prix admis à l'importation sont fixés arbitrairement. L'octroi des contingents ou la fixation d'un prix minimum procure aux importateurs une rente injustifiée en leur concédant gratuitement le droit de vendre à un prix supérieur à celui qu'ils auraient pratiqué sans cela. Les profits supplémentaires dont ils bénéficient ainsi leur permettront de devenir, par autofinancement, des concurrents plus dangereux encore. Et l'administration des contingents et le contrôle des prix à l'importation impliquent une bureaucratie nombreuse, qui est constamment tentée de se laisser corrompre, tant sont grands les intérêts privés en jeu.

Contre les concurrences extérieures trop destructrices d'emplois il n'est en fait d'autre parade européenne acceptable que d'accorder ouvertement une protection tarifaire à certaines industries. Et cela sera d'autant plus nécessaire lorsqu'en 1992 tous les obstacles nationaux, très divers, existant encore à la circulation des marchandises entre États membres de la CEE et à l'extérieur auront été levés.

Actuellement ils protègent plus ou moins, tant bien que mal, chaque État contre certaines importations en provenance de pays tiers. Leur disparition rendra indispensable une véritable union douanière – comme l'a voulu le traité de Rome du 25 mars 1957 – qui permette de mener à l'intérieur des frontières d'un marché commun des politiques communautaires, à la fois conjoncturelles et structurelles, qui soient suffisamment autonomes. Le dire est s'attirer les foudres de tous les tenants du libre-échange, y compris ceux qui se voilent la face devant des obstacles dévergondés mis aux importations. Mais il est grand temps de l'affirmer à nouveau¹, en préconisant de recourir exclusivement à des taxes à l'importation, qui sont la seule forme de protectionnisme respectueuse d'un sain fonctionnement des mécanismes de marché.

Le droit de douane est en effet assimilable à un coût supplémentaire de transport constitué par un impôt prélevé au passage de la frontière du pays importateur, majorant d'autant le prix du bien importé. Il laisse vendeurs et acheteurs libres de fixer comme ils l'entendent les prix et les quantités offertes et demandées. Le supplément de prix imposé à l'acheteur ne tombe pas dans l'escarcelle du producteur ou d'un intermédiaire, mais procure une ressource à un budget public. Enfin le tarif qui fixe le droit frappant chaque catégorie de marchandise ne laisse à l'administration des douanes aucune occasion de favoritisme.

À supposer que la Communauté économique européenne décide de recouvrer sa pleine souveraineté en matière tarifaire et d'en user pour instaurer, majorer ou supprimer des droits de douane à ses frontières, tout en abolissant tout autre entrave à l'importation, de quels principes devrait-elle s'inspirer dans son action ?

Quelles productions protéger ?

Il s'agit de favoriser le développement de structures productives qui correspondent aux aptitudes actuelles et potentielles de la main-d'œuvre européenne. De nombreux travailleurs, quels que soient les efforts de formation, ne pourront accomplir que des

1. Les justifications théoriques du protectionnisme ont été exposées, ainsi que les conditions institutionnelles d'un protectionnisme européen, dans : J.-M. Jeanneney : *Pour un nouveau protectionnisme*, Éditions du Seuil 1978. 160 pages (traduit en espagnol et en japonais).

tâches relativement simples. À tous ceux ayant de hautes qualifications ou aptes à en acquérir on doit s'efforcer de proposer des emplois leur donnant l'occasion de les faire valoir. Aussi convient-il de protéger des industries² capables d'offrir toute la variété d'emplois souhaités, que ce soit en chacune d'elles ou globalement.

Le souci de favoriser le maintien ou la naissance en Europe de productions suffisamment variées se justifie aussi parce que l'amélioration de l'emploi sera stimulée si l'augmentation de la demande adressée à un secteur industriel se répercute sur des fournisseurs de celui-ci qui soient européens. Plus l'économie européenne sera complexe, plus la probabilité sera grande qu'un accroissement de revenus et d'activité se propage en elle avec des effets multiplicateurs bienfaisants, tandis qu'une Europe spécialisée dans un petit nombre de productions verrait toute relance interne provoquer un déficit, bientôt insupportable, de sa balance des paiements.

Une telle politique impliquerait une soigneuse étude préalable des productions existantes ou possibles, afin d'évaluer pour chacune d'elles le degré et la durée de protection nécessaires à leur survie, leur développement ou leurs débuts. On recourrait à des droits de douane dont les montants seraient très différents selon les produits, et devraient être dans certains cas permanents, dans d'autres provisoires et dégressifs. Ils auraient pour raison d'être de procurer à des industries anciennes un délai pour remédier à leurs insuffisances et à des industries nouvelles le temps d'acquérir l'expérience qui leur permettra de résister aux vents du large. Des choix seraient à faire. On laisserait sans aucune protection celles

2. L'industrie et l'agriculture sont les seules activités pouvant véritablement être protégées. Il n'est pas question ici des productions agricoles car la CEE leur accorde déjà une protection efficace grâce à ces droits de douane variables que constituent les « prélèvements ». Protection pleinement justifiée par des considérations à la fois économiques, sociales, écologiques et d'indépendance alimentaire, même si des surplus en résultant posent un grave problème qui doit recevoir une solution.

– Les droits de douane pourraient aussi être le cas échéant utilisés à des fins non plus structurelles, mais conjoncturelles, pour protéger l'économie européenne contre les effets d'une baisse excessive des cours du change réel d'une monnaie de l'un de ses partenaires commerciaux. Une surtaxe douanière *ad valorem* uniforme serait appliquée à toutes les importations de marchandises (à l'exception de matières premières non produites en Europe) en provenance de la zone dont la monnaie se serait dépréciée.

– Les distorsions de concurrence qui résultent de taux de change effectifs réels aberrants sont le sujet d'un article de Jacques Le Cacheux et François Lecointe à paraître dans le numéro 20 de la *Revue de l'OFCE* en juillet 1987.

qui seraient capables, grâce à leurs techniques, d'affronter les concurrences tant de pays à bas salaires que de pays développés. Et sans protection non plus d'autres qui seraient sacrifiés parce que sans intérêt majeur pour l'économie européenne ou exigeant des droits d'un niveau déraisonnable.

Réponses à des objections

Quatre objections principales seront faites, auxquelles il convient de répondre par avance.

On dira que les consommateurs pâtiraient de devoir payer des prix plus élevés à cause des droits appliqués à l'entrée. L'inconvénient serait mineur si en contrepartie le chômage était fortement réduit. Au reste ces droits étant versés au budget la Communauté européenne permettraient de réduire à due concurrence – ou de ne pas augmenter – la taxe à la valeur ajoutée qui est affectée à ce budget et qui, incorporée aux prix, est supportée par les consommateurs. De surcroît, si le chômage s'en trouvait, comme nous le croyons, fortement réduit et l'activité accrue, de grands allègements de charges sociales et d'importantes ressources supplémentaires seraient procurés aux finances publiques des États, ce qui leur permettrait de réduire leurs impôts. Alors les habitants de l'Europe seraient gagnants à la fois en tant que travailleurs et en tant que consommateurs.

On invoquera le tord qui serait fait aux pays en voie de développement, exportateurs de produits manufacturés en Europe. En vérité leur intérêt est que l'Europe réussisse, en se rapprochant du plein emploi, à retrouver une croissance en fera pour eux un client plus riche qu'aujourd'hui. Un avenir meilleur pour les pays du Tiers Monde ne sera d'ailleurs pas obtenu – contrairement à ce qui est le plus souvent affirmé – par leur intégration plus poussée dans l'économie mondiale, qui accroîtrait leur spécialisation et leur dépendance alimentaire tout en détruisant leurs structures sociales originales, mais par un développement de l'économie de chacun axée davantage sur elle-même. C'est à quoi les pays riches doivent les aider généreusement, par des dons plus que par des prêts, et en ne s'offusquant pas qu'ils maintiennent un protectionnisme déjà largement pratiqué, et le rationalisent.

On objectera le risque que des représailles soient exercées à l'encontre de la Communauté par des pays riches ou pauvres. Des négociations commerciales devraient évidemment être ouvertes. Outre qu'il serait aisé d'y faire valoir que la plupart des plaignants pratiquent eux-mêmes un fort protectionnisme et selon des modalités condamnables, les autorités européennes et leurs diplomates y seraient en position de force, car la Communauté, du fait du haut niveau de vie moyen d'une population de 320 millions d'habitants, continuerait à offrir aux exportations de ces pays des débouchés à peu près égaux à ceux procurés par les États-Unis et beaucoup plus importants que ne le fait aucun autre ensemble territorial existant dans le monde³. Au jeu des représailles réciproques l'Europe ne serait pas le plus grand perdant.

On redoutera enfin qu'en l'absence même de représailles d'autres continents protègent pareillement leurs économies – ce qui serait légitime – et qu'il en résulte une stagnation, voire une certaine réduction du commerce mondial. Ce serait oublier que ce commerce doit être considéré non comme une fin en soi, mais comme un moyen, qu'il convient de doser pour le mettre au service de l'emploi des hommes et de la croissance de économies.

L'obstacle véritable à ces propositions protectionnistes est qu'elles sont iconoclastes, car la doctrine du libre-échange a été érigée en dogme. Au XIX^e siècle l'Angleterre, détentrice d'une prépondérance industrielle, s'est efforcée d'imposer un libéralisme commercial conforme à ses intérêts, mais s'est heurtée aux résistances justifiées de l'Allemagne et des États-Unis. Au lendemain de la seconde guerre mondiale les États-Unis, forts de leur grande avance technologique ont fait de même, mais avec plus de succès en raison de leur puissance politique et parce qu'un monde en croissance rapide et proche du plein emploi pouvait l'admettre sans dommage. Aujourd'hui la logique implacable des faits commande à une Europe aux prises avec un chômage dramatique de ne pas accepter d'être victime d'une idéologie surannée. L'enjeu est vital pour elle et, à travers elle, pour l'économie mondiale.

3. La place de l'Europe des douze dans le commerce mondial comparée à celles des États-Unis et du Japon est le sujet d'un article de Monique Fouet *et alii* à paraître dans le numéro 20 de la *Revue de l'OFCE* en juillet 1987.

