

"LA MUTATION DES STRUCTURES DE LA PRODUCTION ET DU COMMERCE; CONSEQUENCES
POUR LES PAYS OCCIDENTAUX INDUSTRIALISES"
Bilderberg, Princeton, 21-23/IV/1978

- (1) "La mutation des structures de la production et du commerce; consequences pour les pays occidentaux industrialises"
- (2) Diebold, William: "L'adaptation au changement structurel"

Conférence de Bilderberg: La mutation des structures de la production et du commerce; conséquences pour les pays occidentaux industrialisés

1. La mutation profonde des structures de la production et du commerce dont parle Bill Diebold affectent, d'une manière ou d'une autre, l'ensemble des pays industrialisés occidentaux. Les réflexions qui suivent cherchent à expliquer pourquoi et comment ces changements frappent la Communauté Européenne avec une acuité particulière, en sorte que de larges sections de son industrie se trouvent en état de crise non seulement conjoncturelle, mais également de structure. Les responsables européens ne possèdent pas de réponse toute faite à cette crise d'adaptation; ma contribution à votre conférence se limite, par conséquent, à décrire les raisonnements de base et à dégager quelques lignes d'action tout en admettant que leur cohérence et leur mise en perspective laissent encore à désirer.

2. La structure traditionnelle de la production et du commerce dans la Communauté reflète la principale vocation industrielle de l'Europe, la transformation. Par sa grande dépendance des marchés et ressources extérieurs, l'industrie européenne est beaucoup plus exposée que d'autres aux changements profonds qu'implique une nouvelle division internationale de travail. Elle ne peut qu'envier la situation de départ moins vulnérable de l'industrie américaine qui, à la fois extractrice et transformatrice, tire ses forces d'un marché intérieur de dimension continentale et peut s'approvisionner chez elle, dans une large mesure et souvent à meilleur compte, en matières premières et en ressources énergétiques.



007826

.../...

3. L'industrie européenne n'a pas le choix de se replier sur un marché interne; elle doit s'engager dans la voie des réformes structurelles. Des facteurs internes imposent cette démarche et aussi des facteurs externes. Sur le plan interne nous avons hérité de faiblesses structurelles que la crise économique n'a fait que révéler et amplifier. Dans de nombreux secteurs l'industrie européenne n'a pas suffisamment profité des années passées de haute conjoncture pour adapter les capacités de production à la demande, moderniser l'appareil de production et s'organiser à l'échelle continentale et inter-continentale sur le plan de la production comme celui de la commercialisation. La récession a réduit la capacité d'adaptation, mais elle en a démontré l'urgence. C'est un défi que l'industrie seule ne peut pas relever dans les conditions actuelles; les gouvernements doivent y contribuer leur part.
4. La nécessité de parvenir à une sorte de division européenne de travail découle également de l'option en faveur d'un nouvel élargissement de la Communauté. La participation de la Grèce, du Portugal et de l'Espagne ajoutera des capacités de production dans certains secteurs sensibles de la Communauté, comme elle augmentera la disparité des conditions de production. Il faudra donc associer ces pays à l'effort d'adaptation de l'appareil de production industriel de la Communauté aux nouvelles conditions du marché mondial.
5. Sur le plan externe, la Communauté a dû enregistrer une perte inquiétante de compétitivité internationale qui s'est exprimée dans l'importance des déficits commerciaux à l'égard des Etats-Unis et du Japon. L'ampleur exacte du phénomène reste à déterminer sur base d'une analyse approfondie, notamment en ce qui concerne les 'terms of trade' sur les marchés tiers. Mais on peut affirmer dès

à présent que les Européens auraient raison de s'en préoccuper davantage. Une grande part de leurs exportations traditionnelles semblent être menacées par l'inflation des coûts que l'industrie communautaire a subie au cours des années dans des proportions bien plus fortes que ses concurrents immédiats. La procédure anti-dumping instruite il y a quelques années à l'encontre des exportations de voitures européennes avait déjà mis en relief ces problèmes; la situation n'a continué qu'à empirer dans ce secteur comme dans d'autres et les chiffres globales d'exportation s'en ressentent.

6. Cette évolution défavorable dans les rapports de compétitivité internationale constitue en soi pour la Communauté une incitation à réagir par des réformes structurelles. Il s'y ajoute, comme pour les autres pays industrialisés occidentaux, la nécessité de faire face aux implications de la nouvelle division internationale de travail qui est la conséquence de l'industrialisation progressive du Tiers-Monde ainsi que de la décentralisation, sur le plan international, de certaines productions industrielles, notamment par les entreprises transnationales.
7. Il est clair que nous ^{ne} pouvons pas nous permettre de simplement subir les mutations en cours. Nous devons agir et non seulement réagir. La crise est présente et la réforme urgente dans beaucoup de secteurs de l'industrie de la Communauté. Le réajustement ne peut réussir que si les gouvernements assument leur responsabilité d'encadrer et de faciliter les mutations nécessaires. Il est vrai cependant que les bureaucrates sont mal équipés pour orienter ces adaptations. Dans nos économies de marché il ne leur appartient pas de faire les choix. Mais les perspectives actuelles de croissance n'incitent pas aux mutations

spontanées. Si le marché reste l'élément fondamental dans notre conception de politique industrielle, une action 'volontariste' complémentaire et de soutien au niveau gouvernemental paraît dès lors indispensable. Aucun gouvernement ne peut admettre la disparition subite et sans contrepartie de pans entiers de l'industrie, disparition dont les conséquences ne seraient pas seulement lourdes sur le plan économique et social, mais qui risquerait même de mettre en cause notre type de société. L'action à mener par les autorités publiques doit alors viser à améliorer les conditions dans lesquelles l'adaptation se fait.

8. Il faut avouer que ces conditions sont, même à moyen terme, peu favorables en ce qui concerne la Communauté. Une longue et sévère récession a privé beaucoup d'entreprises des ressources financières nécessaires à la relance et la modernisation. La prognose de taux de croissance très médiocres ne permet pas d'espérer une résorption du chômage rapide; au contraire, les données démographiques sont telles que 9 millions de jeunes vont s'ajouter à la force de travail entre 1975 et 1985, force de travail qui compte aujourd'hui déjà entre 6 et 7 millions de chômeurs. La morosité du climat politique et social en Europe n'incite pas à investir. Cette réticence d'investir, formidable handicap d'une politique de restructuration, reflète un nombre de facteurs, d'appréhensions et d'incertitudes. Parmi les incertitudes figure en bonne place la nature imprévisible du comportement des pouvoirs publics; on n'a qu'à penser aux politiques sociale, fiscale, monétaire. Il y a aussi les inquiétudes liées au renouveau du protectionnisme international et au déclin du dollar qui rendent hasardeuses une stratégie fondée sur le libre-échange. L'inflation constitue un autre sujet de

frustration; on se rend compte de l'impossibilité de mener une politique de stabilité au niveau national, mais aussi de l'absence d'actions significatives sur le plan communautaire ou international. Les charges sociales, la mécanique du 'wage bargaining process' et la politique de redistribution des revenus réduisent encore la marge de manoeuvre. Il n'est pas étonnant, alors, que tout le monde se tourne vers les gouvernements attendant d'eux une action décisive.

9. La Communauté quant à elle, a mis en oeuvre un ensemble de mesures pour faire face aux problèmes d'adaptation qui se posent de manière particulièrement aiguë, notamment dans les secteurs de la sidérurgie, du textile et des chantiers navals. Ces mesures visent à la restructuration des industries concernées et à la reconversion, dans des conditions acceptables du point de vue social, des régions principalement touchées. Elles cherchent à rétablir, dans les meilleurs délais, la compétitivité internationale des industries dont le maintien se justifie, sans compromettre les principes à la base des échanges intra-communautaires et internationaux.
10. L'action dans les secteurs en crise devra aller de pair avec un effort de promotion dans les secteurs de croissance où les capacités de production actuellement inutilisées ou celles qui seront libérées par la restructuration devront trouver un emploi plus adapté aux exigences de la demande. Cet effort devrait favoriser le développement d'industries modernes et technologiquement avancées.
11. Une troisième ligne d'action chercherait à renforcer l'implantation internationale de l'industrie européenne. Il s'agirait tout d'abord d'assurer, par différentes

formes de coopération industrielle et commerciale, l'approvisionnement en matières premières à des conditions stables et des prix acceptables. D'autre part, il faudrait encourager, faciliter et protéger une plus grande participation du capital européen dans la production et les marchés tiers qui sont difficiles à pénétrer de l'extérieur.

12. Le succès de ces efforts en faveur de l'industrie européenne dépendra, dans une large mesure, des progrès que la Communauté pourra accomplir sur la voie de l'Union Economique et Monétaire. L'accès au Marché Commun sûr et libre d'entraves serait un des principaux éléments moteurs dans la mutation des structures industrielles qui doit conduire à une division européenne de travail basée sur la philosophie de l'économie de marché. Le cadre de solidarité communautaire que constituerait notamment l'Union Monétaire, encouragerait les opérateurs économiques de s'engager dans les investissements nécessaires.

13. Voilà les grandes lignes de l'action amorcée dans la Communauté. Il faut admettre que les instruments et moyens disponibles pour une politique d'ajustement structurel au niveau communautaire restent insuffisants, même en tenant compte de son caractère complémentaire par rapport à l'action nationale. La Communauté doit encore développer les instruments qui lui permettent d'assister les firmes de l'industrie devant changer leurs méthode de production ou la gamme de leurs produits, de venir à la rencontre des ouvriers sujets à des demandes de mobilité sectorielle ou géographique et de secourir les régions les plus affectées par les changements. Elle doit en plus acquérir les ressources financières nécessaires pour pouvoir faire face à l'augmentation du chômage, surtout des jeunes, pendant la période d'adaptation, agir contre l'aggravation des

déséquilibres régionaux qui vont s'accroître, au moins temporairement, et atténuer les effets d'une répartition inégale, parmi les pays de la Communauté, des coûts sociaux et des avantages économiques de la restructuration industrielle.

14. Il est évident que l'action visant la mutation des structures de la production et du commerce appelle la concertation entre pays occidentaux industrialisés, mais aussi avec les pays en voie de développement. Ce besoin de concertation internationale n'est pas un fait isolé, mais il correspond à un changement profond dans la nature des relations économiques internationales dans leur ensemble. Il s'agit de tenir compte de la présence de l'Etat dans nos économies de marché et de la politisation des échanges extérieurs.
15. Dans la Communauté nous sommes bien placés pour comprendre qu'il faut respecter des disciplines au niveau des politiques pour réaliser et maintenir le libre échange. L'Etat est présent dans l'économie et il ne l'est pas seulement aux frontières extérieures. La discipline ne peut donc pas se limiter aux matières classiques de la politique commerciale, elle doit couvrir l'ensemble du domaine économique et monétaire. Pour diverses raisons le temps semble être venu pour tirer des conséquences analogues sur le plan des échanges internationaux, bien qu'elles se présentent sous des formes moins radicales et ambitieuses que celles à tirer dans le contexte de l'intégration régionale.
16. L'internationalisation du commerce et de la production a caractérisé ces dernières décennies les rapports économiques d'abord entre pays industrialisés occidentaux, puis de plus en plus aussi ceux avec certains pays en voie de développement. La politique n'a pas suivi. Ceci

n'a pas empêché une politisation progressive des échanges internationaux. En effet, l'interdépendance économique réalisée au niveau des opérateurs (et notamment des multinationales) a atteint un degré tel que la plupart des politiques et mesures administratives à vocation interne affectent d'une manière ou d'une autre les échanges; en exagérant un peu on pourrait dire que les échanges sont devenus le terrain d'une "potential daily confrontation of domestic policies". Ladite politisation est donc largement passive, bien que les gouvernements apprennent vite de se servir des 'instruments non-classiques' de politique commerciale; le déficit de politique concertée et 'volontariste' subsiste sur le plan international.

17. Il faut admettre que nous ne sommes guère préparés à combler ce déficit et notre opinion publique l'est encore moins. Comment ^{vous} s'organiser en sorte que les interventions publiques, de part et d'autre, soient compatibles avec la mesure souhaitable de liberté des échanges? Il est vrai que sous l'étiquette technique des 'barrières non-tarifaires au commerce' nous cherchons des réponses à ces questions. Mais c'est une oeuvre à peine entamée et à très longue haleine. En attendant que des codes de conduite multilatérales puissent être élaborés couvrant l'ensemble de nos préoccupations, nous devons pragmatiquement chercher des formules d'entente, d'abord entre pays industrialisés occidentaux.
18. C'est dans ce contexte général que s'inscrit l'objectif d'une concertation internationale en matière de restructuration industrielle. Il est naturel que nous cherchons à réaliser cette concertation d'abord avec les pays qui agissent à l'intérieur de paramètres politiques comparables aux nôtres. L'exemple sidérurgique

est significatif à cet égard puisqu'il montre clairement l'intérêt de la Communauté et des Etats-Unis de s'entendre sur des sujets comme les capacités de production, le prix et les courants d'échange tout en y associant d'autres partenaires et notamment le Japon. Je partage tout à fait l'opinion de Bill Diebold que l'intégration du Japon dans un 'club de solidarité et de responsabilité exemplaire' est indispensable à la réussite de l'opération. Des progrès dans ce sens ont été réalisés l'année dernière dans le cadre de l'OECD.

19. En matière de restructuration trois grands thèmes devraient figurer à l'ordre du jour du 'club': la stratégie de croissance (la question de l'orientation des mutations), les rapports avec les 'outsiders' et notamment les pays en voie de développement, et l'encadrement des mutations dans un contexte de stabilité économique et monétaire. Ce sont aussi les sujets que nous pourrions utilement approfondir dans la discussion qui suivra. Je vais l'entamer dès à présent en développant le thème des rapports avec le tiers monde auquel la Communauté est particulièrement attaché.

20. Préconiser qu'un 'club de solidarité et de responsabilité exemplaire' se constitue parmi les pays industrialisés occidentaux ne signifie évidemment pas qu'il faille s'enfermer dans une politique défensive, voire de confrontation, à l'égard des pays en voie de développement. Il faut considérer l'instauration d'une solidarité et discipline de 'club' comme un moyen de nature à faciliter la transition ordonnée et réciproquement acceptable vers une nouvelle division internationale de travail dans laquelle les pays en voie de développement doivent jouer un plus grand rôle.

... / ...

21. La Communauté quant à elle, doit maintenir son option en faveur de la libéralisation des échanges avec les pays en voie de développement qui absorbent déjà plus de 36 % de ses exportations. L'expansion de ses marchés dans le tiers monde lui est indispensable pour soutenir sa croissance dans les années à venir. Elle n'a donc pas le choix de se replier dans un "new conservatism" elle doit accepter les changements structurels liés à l'insertion des pays en voie de développements dans la division internationale de travail. Pour elle il s'agit de maîtriser le rythme des changements, d'influencer leur nature et de s'y adapter.
22. En ce qui concerne le rythme des changements, la Communauté dispose comme ses partenaires des instruments classiques de la défense commerciale; une importance particulière revêtirait une clause sélective de sauvegarde si elle pouvait être convenue dans les MTN. La Communauté veillera plus que dans le passé à ce que les produits concurrents auxquels elle ouvre son marché reflètent des conditions normales de concurrence.
23. Par sa politique commerciale, sa politique de coopération et son aide à l'exportation et à l'investissement la Communauté peut exercer une influence sur les formes que l'industrialisation prend dans les pays en voie de développement. L'intérêt à long terme de la Communauté consiste à encourager dans les pays en voie de développement des formes d'industrialisation autonome qui visent à satisfaire les besoins de grands marchés intérieurs; il n'y a pas de raison de favoriser la prolifération dans le tiers monde de 'machines à l'exportation' au service d'entreprises multinationales cherchant à attaquer le marché communautaire.

... / ...

24. Un grand effort d'information du public sera nécessaire pour assurer l'acceptation des changements structurels dans nos pays malgré la crise économique. La Commission souhaite que les actions d'adaptation nécessaires dans la Communauté soient préparées par une concertation au niveau européen impliquant non seulement les autorités publiques mais également les représentants de l'industrie, du commerce et des syndicats.

L'adaptation au changement structurel

par William Diebold, Jr.

L'histoire du système économique international depuis la fin de la Seconde guerre mondiale ressortit dans une large mesure au changement structurel. Les éléments essentiels en sont bien connus : la restructuration de l'Europe occidentale, la modernisation du Japon, la croissance du Canada, l'internationalisation de l'économie américaine et les transformations du commerce mondial, qui est allé de pair avec cette évolution. L'industrialisation et une croissance encore plus rapide ont entraîné dans les économies communistes des modifications de structure considérables qui ne se sont pas totalement reflétées dans leurs échanges extérieurs. La croissance rapide, encore qu'inégale, des pays en développement, et l'émergence de l'industrialisation de certains d'entre eux ont changé la face du monde. Singapour, cet exemple classique de port tropical, est devenu une ville industrielle. Hong-Kong produit la plupart de ses exportations au lieu de servir uniquement d'entrepôt. La Corée concurrence le Japon. Le Brésil est un facteur avec lequel il faut compter sur les marchés mondiaux non seulement en ce qui concerne le café, mais aussi le soja, la chaussure et l'acier.

Pour être banales, les remarques sur la manière dont la rapidité des communications et des moyens de transport a rétréci le monde n'en sont pas moins exactes. Les changements technologiques n'ont pas seulement modifié le mode de fonctionnement des industries, mais aussi la nature de leurs produits. Toute une série d'articles qui n'existaient même pas voici quelques décennies font aujourd'hui l'objet d'une production de masse. Aux Etats-Unis et dans d'autres pays, l'agriculture est devenue une activité à forte intensité de capital, un seul individu pouvant nourrir beaucoup plus d'autres personnes qu'auparavant. Les anciennes vérités sont mortes; le premier écolier venu savait bien que pour fabriquer de l'acier, un pays doit avoir des sources de charbon et de fer raisonnablement proches les uns des autres.

Dans nos pays très fortement "industrialisés", moins de la moitié des travailleurs sont occupés dans l'industrie (29 pour cent seulement aux Etats-Unis en 1975).

Ces changements structurels n'ont pas simplement coïncidé avec une croissance sensible et des niveaux de revenu sans précédent dans les démocraties industrielles - ils ont rendu possible l'avènement de cette prospérité. Une nouvelle technologie, des déplacements dans l'utilisation des ressources à l'intérieur de certains pays, et de nouveaux schémas du commerce mondial ont été les conditions préalables de l'élévation des niveaux de production, de consommation et de loisirs qui a prévalu dans le monde occidental jusqu'en 1973.

Si l'on jette un regard en arrière sur ces grandes transformations, il est raisonnable de considérer qu'elles ont eu lieu sans causer de traumatismes graves et avec un minimum de dommages durables pour des groupes ou des régions importants. Les gouvernements ont contribué à limiter les dégâts et ont joué un certain rôle dans le déroulement du processus de changement structurel. Toutefois, le dynamisme sous-jacent semble avoir eu des causes plus profondes. La nature de la société occidentale a favorisé le changement par des voies qu'il n'est peut-être pas possible d'apercevoir entièrement avec clarté, mais que l'on peut définir assez précisément dans certains domaines tels que notamment l'innovation technologique et son exploitation aux fins de l'économie privée en vue de satisfaire aux demandes, de saisir les occasions, et de gagner de l'argent. Les gouvernements ont assuré la sécurité, géré les économies plutôt bien que mal dans l'ensemble, et écarté un certain nombre d'obstacles, en particulier par la libéralisation sans précédent des échanges et des paiements internationaux. Ceux qui voient les choses sous cet angle affirment plus ou moins explicitement que le changement structurel est au total bénéfique et qu'il se produit la plupart du temps sans grand dommage et avec un minimum de dirigisme de la part des pouvoirs publics. Il ne faut pas oublier ce point de vue au moment où nous nous frayons un chemin à travers les méandres d'une recherche qui nous ouvrira plus souvent qu'on ne le pense

des perspectives moins optimistes sur ce qui ne va pas et sur la possibilité - ou l'impossibilité - d'y remédier.

Les mêmes faits de l'après-guerre peuvent être vus sous différents angles. On peut soutenir que les gouvernements ont joué un rôle beaucoup plus positif dans la promotion du changement : la politique industrielle du Japon, la mise en oeuvre du Flan français, et la recherche et le développement entrepris par le gouvernement des Etats-Unis. Les changements structurels ne se sont pas réalisés sans à-coups et n'ont pas toujours été les bienvenus. L'essor du Japon a été freiné par des obstacles au commerce et ce pays n'est pas encore pleinement accepté à l'Ouest. Est-ce que les mesures agricoles prises en Europe et en Amérique du Nord, avec leurs coûts et leurs différends, offrent le spectacle de sociétés flexibles ? Bien que les pays industrialisés aient aidé à la croissance des pays en développement à certains égards, ils y ont fait obstacle à d'autres points de vue. Le développement est financé, mais l'accès aux marchés limité. Un nouveau mécanisme en puissance destiné à assurer une transition harmonieuse, les accords sur les textiles de coton - créé voici plus de 15 ans -, a été étendu aux tissus de laine et aux articles fabriqués à la main lorsque ces accords ne se sont pas révélés suffisamment restrictifs. Il est difficile d'expliquer la combinaison maléfique d'inflation et de chômage, connue sous le nom de "stagflation", autrement que par l'existence de problèmes structurels, au moins sur les marchés de la main-d'oeuvre, mais probablement aussi dans d'autres secteurs. Selon une opinion largement répandue, la récession du milieu des années 1970 est davantage qu'un phénomène cyclique classique légèrement aggravé et traduit peut-être l'accumulation de difficultés partiellement cachées pendant un certain nombre d'années.

Ces réserves sur le tableau optimiste, serein, et somme toute plutôt rassurant que nous venons de brosser soulèvent d'autres questions. Est-ce à dire que le changement structurel n'est pas nécessairement toujours bénin ? Ou bien l'accent repose-t-il sur les résistances au

changement qui se sont accumulées au fil des ans ? Cette analyse plaide-t-elle en faveur d'une intervention gouvernementale plus ou moins accentuée - ou suggère-t-elle simplement des mesures différentes ?

La situation actuelle

Les récessions sont à la fois la meilleure et la pire époque pour tenter de résoudre les problèmes de structure. D'un côté, en effet, les perturbations font apparaître des difficultés qui restent souvent cachées dans les périodes de conjoncture, et incitent les gens à penser qu'ils devraient prendre des mesures pour y porter remède. D'un autre côté, il est extrêmement difficile de s'occuper de problèmes à long terme lorsque des questions urgentes requièrent notre attention. La marge de manoeuvre pour procéder à l'ajustement est étroite. La rationalisation - pour utiliser un terme démodé - peut signifier la réduction du nombre des emplois, mais anathèmes les gouvernements qui y auraient recours en période de récession ! De plus, les démarches entreprises pour traiter de problèmes urgents - par exemple afin d'éviter la faillite d'une grande entreprise - peuvent hypothéquer les possibilités d'utiliser autrement par la suite des ressources dans le même domaine. D'autre part, personne ne peut trouver dans une récession beaucoup d'éléments qui l'aide à distinguer les problèmes structurels des problèmes cycliques, opération à vrai dire parfois facile et parfois très délicate.

Peut-être conviendrait-il de dire un mot au sujet de l'utilisation du terme structurel, bien qu'il soit déplacé de s'efforcer d'en donner une stricte définition dans un article de ce genre. A mesure qu'un terme est à la mode, il perd en précision et devient susceptible de nombreuses nuances. Aujourd'hui, le mot "structurel" est parfois pris dans le sens de "considérable", ou de "prolongé", ou encore "d'insoluble", les problèmes structurels graves étant susceptibles de toutes ces acceptions.*

* Et nous ne traitons que des problèmes sérieux; nos économies s'adaptent raisonnablement bien aux changements relativement faibles et progressifs. Par exemple, nous n'avons pas besoin de nous soucier de la plupart des changements dans les prix relatifs même s'ils modifient la structure des prix et peuvent traduire également d'autres changements structurels. Par contre, le changement d'un seul prix, celui du pétrole, est au centre de nos préoccupations.

Toutefois, certains autres traits les distinguent des difficultés, si grandes soient-elles qu'on peut raisonnablement s'attendre à voir disparaître. Le noeud de la question est que les changements structurels impliquent des mutations relativement durables touchant la manière dont les ressources sont utilisées. La mutation peut être la cause ou l'effet; le problème peut venir de l'acceptation ou du refus du changement. Il est inévitable que d'autres séries de relations soient affectées et il faut les traiter comme faisant également partie intégrante des problèmes structurels. Ainsi, par exemple, de grands changements dans la balance des paiements d'un pays peuvent être le symptôme soit d'un changement de structure, soit de l'incapacité de s'adapter au changement structurel, ou encore être l'indice d'une mauvaise politique macro-économique (ou cyclique), aussi bien à l'intérieur qu'à l'étranger. L'incapacité où l'on se trouve de faire le départ entre le temporaire et le permanent est en soi partie intégrante du problème.

Si l'on considère la récession en cours, on peut être sûr qu'une partie du chômage et de l'inutilisation des ressources a un caractère cyclique et disparaîtra dès que la demande globale sera de nouveau suffisamment forte. Cependant, l'expérience passée touchant la pénurie de main-d'oeuvre qualifiée, jointe à la forte concentration du chômage parmi les minorités et les jeunes aux Etats-Unis, a mis les problèmes structurels en évidence. Un phénomène du même genre semble se dessiner en Europe et au Japon. Le retard dans les investissements, qui est à la fois cause et effet de la lenteur du redressement, est certainement attribuable en partie à l'incertitude qui règne sur les secteurs où l'extension de la capacité est assurée et sur la question de savoir si la modernisation a des chances d'être rentable dans un domaine ou un autre. Les conséquences structurelles de la nouvelle économie énergétique mondiale mettront du temps à sortir leur plein effet. Elles concernent non seulement l'ajustement à l'augmentation des coûts et les économies d'énergie, mais aussi l'implantation de certaines industries (bien évidemment surtout dans la pétrochimie), l'encouragement à diversifier les sources d'énergie, la modification des modèles de la demande dans les pays producteurs et consommateurs, et le développement accéléré des pays exportateurs de pétrole.

La Commission des Communautés européennes n'hésite pas à parler d'une "crise de caractère mondial et structurel" dans l'acier, la construction navale et les textiles, et peu nombreux sont les observateurs qui se hasarderaient à contester ce jugement.* La question de savoir combien d'autres industries peuvent également souffrir des difficultés structurelles sous-jacentes et quand et comment celles-ci se feront jour se pose en des termes plus nuancés. L'industrie automobile est-elle la prochaine victime désignée ?

L'impact international de ces problèmes structurels intensifie les pressions tendant à promouvoir les exportations et à condamner les importations, qui résultent déjà de facteurs cycliques. Dans de nombreux pays, la récession a accru les préoccupations, nées des difficultés touchant la balance des paiements, qu'avait suscitées l'augmentation du prix du pétrole. Cependant, les pressions protectionnistes des dernières années sont différentes à certains égards. Elles découlent des problèmes d'industries et de secteurs particuliers, et non pas de l'inquiétude générale au sujet de la balance des paiements. Leur incidence politique est plus aiguë. Au début de la crise du pétrole, la crainte des conséquences qu'elle pourrait entraîner a conduit l'OCDE à souscrire l'engagement de ne pas recourir à des mesures ruineuses pour les partenaires; ces promesses ont été remarquablement bien tenues (assurément en partie du fait des assez bons résultats obtenus en matière de recyclage). Or, les nouvelles pressions protectionnistes ont mis cet engagement sérieusement à l'épreuve et il est intéressant de se demander pour quelles raisons cette astreinte a été le plus fortement ressentie non pas lorsque nous étions au creux

* Bulletin des Communautés européennes, No 11, 1977, p. 9.

de la vague, mais après qu'une certaine amélioration eut commencé à se faire sentir.*

a - attitudes sur la croissance des p. industrialisés

Il n'est guère douteux que les choses s'expliquent en partie simplement par la persistance des difficultés. Pourtant, il semble aussi que la persistance de la récession ait persuadé beaucoup de gens qu'il n'est pas possible de retrouver entièrement les niveaux d'avant la récession, ou du moins qu'il y faudra beaucoup de temps. On peut rapprocher ce point de vue de l'opinion de plus en plus répandue selon laquelle il est probable que la croissance sera plus lente à l'avenir qu'au cours des trente dernières années, et ces perspectives ont des chances de se colorer de pessimisme. Il existe aussi, dans la vie économique des pays industriels avancés, une série d'attitudes voisines à l'égard de ce qui est acceptable ou souhaitable qui ne sont pas entièrement nouvelles, mais qui semblent s'être renforcées au fil des ans. Tout cet ensemble de faits n'est qu'imparfaitement couvert par le terme de "protectionnisme", bien qu'il ait des répercussions sensibles sur la libéralisation des échanges et les ajustements structurels à long terme.

b - le maintien d'un certain degré d'inefficacité

L'une de ces attitudes peut paraître déraisonnable à l'heure actuelle, mais elle était tout à fait courante avant 1973 et se manifesterait probablement de nouveau. C'est le sentiment que le monde industriel occidental a atteint un niveau de prospérité tel que le coût afférent au maintien d'un certain degré d'inefficacité dans chaque économie nationale est non seulement tout à fait supportable, mais, en fait, préférable à l'effort nécessaire sur le plan politique et social pour réaliser

* Il est probable que personne ne supposera que les engagements des gouvernements des principaux pays de l'OCDE tendant à se faire des concessions mutuelles substantielles dans le cadre des Négociations commerciales multilatérales (MTN) ont complètement écarté le danger du protectionnisme. Ils auront joué un grand rôle s'ils permettent de tenir ces promesses jusqu'au bout, avec deux réserves possibles. (1) Si les mesures de libéralisation sont insignifiantes ou nulles dans les secteurs les plus perturbés tels que les textiles, l'acier et la plupart des produits agricoles, alors les résultats ne contribueront guère à résoudre les problèmes structurels de base. (2) Si d'autres réductions tarifaires sont utiles, l'importance du "Tokyo Round" dépendra à long terme de son action pour déclencher au moins un processus plus efficace que dans le passé avec des barrières non tarifaires et des distorsions des échanges commerciaux telles que les commandes de l'Etat, les subventions, la clause dérogatoire, etc..

de nouveaux changements qui se heurteront à la résistance d'importants secteurs de la population. Ceux qui pensent que les gains susceptibles de résulter d'une nouvelle libéralisation du commerce mondial sont faibles aboutissent à la même conclusion. Certains estiment que c'est parce que les barrières les plus importantes ont été abattues dans le passé. D'autres soutiennent qu'étant donné le niveau actuel du progrès technique, les pays n'ont pas grand chose à gagner à la spécialisation ni à de nouvelles avances de la division internationale du travail. On se dit que chacun peut s'en tirer aussi bien que n'importe qui avec la même technologie.

C - L'inertie des salariés, capitalistes et cadres

Si peu de gens sont disposés à soutenir expressément que chacun devrait toujours pouvoir continuer à agir comme il l'a toujours fait à l'endroit même où il avait l'habitude de le faire, il est indubitable qu'un peu de cette attitude se reflète dans une bonne partie du comportement social et politique. On a peut-être trop insisté sur la répugnance des gens à se déplacer d'un endroit à un autre, et accordé trop peu d'attention aux conséquences du désir parfaitement naturel des travailleurs de continuer à faire ce qu'ils savent le mieux faire. Il est évident que des millions de personnes ont changé d'activité et saisi les chances qui s'offraient à elles - mais que de résistances à vaincre auparavant ! Si la rémunération et la productivité étaient toujours étroitement liées, la main-d'oeuvre quitterait les industries où elle perd des avantages relatifs pour s'engager dans des activités mieux payées. Ou, du moins, les nouvelles générations de travailleurs resteraient à l'écart des industries sur le déclin. Cependant, ainsi que de récentes études du GATT et de la CEE l'ont souligné, de fortes pressions se sont de plus en plus exercées en vue de maintenir les schémas de différentiels de salaire établis. Il existe également une tendance naturelle des syndicats à rapporter les demandes de salaire au coût de la vie plutôt qu'à la production des travailleurs. Cette combinaison non seulement ralentit le déplacement de la main-d'oeuvre, mais contribue directement à l'inflation en déclenchant encore l'un de ces cercles vicieux qui nous

deviennent si familiers.*

Mais le problème ne se limite pas uniquement à la main-d'oeuvre; le capital et les cadres demandent aussi une protection et désirent continuer à jouer le rôle qu'ils ont joué précédemment. On a dit de la Grande-Bretagne, entre les deux guerres, que "l'enseignement de l'histoire... fait apparaître que la viscosité du capital plutôt que celle de la main-d'oeuvre est surtout responsable de la rigidité" de la structure économique** Est-ce que cette assertion vaut également pour l'époque récente et pour d'autres pays ? La question demanderait plus ample examen. Cependant, il est probablement vrai que si l'on cherche une explication des difficultés structurelles, "toute tentative de lier une responsabilité exclusive à un facteur de production plutôt qu'à un autre induira presque certainement en erreur..." La répugnance des affaires à investir dans une industrie qui connaît des difficultés de structure peut contribuer à amener des changements, mais peut également aggraver la situation en refusant les moyens de réorganisation nécessaires.

d - la crainte de perdre des productions

Une autre source de résistance au changement structurel réside dans la croyance qu'un pays perdra la capacité de produire certaines des choses qu'il a toujours produites pour lui-même. C'est là une crainte ancienne et bien connue. Toutefois, nous devrions garder quelques faits présents à l'esprit. Il est maintenant généralement admis que la raison pour laquelle la création du Marché commun n'a pas provoqué de grandes perturbations est que l'extension des échanges commerciaux s'est

* GATT, Commerce international 1976/77 (Genève 1977); études du GATT sur le commerce international, étude No 5 : Libéralisation des échanges commerciaux, protectionnisme et interdépendance, préparé par Richard Blackhurst, Nicolas Marian et Jan Tumlir (Genève, novembre 1977); Nations Unies : Commission économique pour l'Europe (CEE), Structure and Change in European Industry, préparé par le Secrétariat (New York : CEE, 1977). Ces trois rapports traitent d'un certain nombre de problèmes abordés dans le présent article et constituent les sources des chiffres cités sans autre référence.

** Allan G.B. Fisher, Economic Progress and Social Security (Londres, Macmillan, 1945), p. 76.

produite par la spécialisation dans les industries plutôt que par le remplacement d'une industrie par une autre. S'il est vrai que certaines activités ont complètement disparu des vieux pays industrialisés, les effets les plus courants se traduisent par le rétrécissement de certaines activités, l'extension de certaines autres, la réorganisation et l'établissement de la concurrence par différents moyens*. En ce qui concerne les arguments touchant la sécurité nationale, il est permis de douter du degré de protection qui peut être fondé sur ces raisons, alors que presque tous les pays manquent de tel ou tel élément essentiel. Chaque société a le droit de préserver un certain mode de vie, d'assurer la diversité ou de promouvoir certaines autres valeurs que l'efficacité économique. Mais alors, elle doit en accepter le prix et a le devoir de réduire au minimum le fardeau qui pèse sur les autres. Le changement peut être coûteux, mais tout autant le non-changement. Il n'est guère douteux que l'on ne considère pas ces questions d'une manière très analytique. On ne déforme guère les faits en affirmant que très peu de gens semblent agir en présumant tacitement que leur économie nationale doit produire au moins quelque chose de presque n'importe quoi. C'est un luxe que bien peu de pays peuvent se permettre; la plupart ont été, par nature, privés de cette possibilité, ou ont accepté l'interdépendance - avec ses

* Beaucoup de choses dépendent de l'ampleur que l'on donne à la définition d'une industrie. Au surplus, on a trop souvent tendance à négliger plusieurs facteurs lorsqu'on parle dans l'absolu d'une industrie en général ou qu'on la range dans les catégories d'industries à forte composante de main-d'oeuvre ou d'industries à forte intensité de capital. Dans presque toutes les industries nationales, on trouvera un écart substantiel entre les producteurs les plus efficaces et les moins efficaces. De nombreux produits peuvent être fabriqués par diverses technologies, dont certaines assurent aux pays industrialisés le taux de productivité par travailleur plus élevé qui leur a traditionnellement permis de payer des salaires plusieurs fois supérieurs au niveau des salaires versés dans certains pays producteurs récents. Certaines industries ne prospèrent qu'à proximité de leurs marchés, même si les coûts de production sur place sont bien plus élevés qu'à l'étranger. Les pays industrialisés conservent comparativement un grand avantage dans certaines industries à forte intensité de main-d'oeuvre, à condition que les qualifications et la qualité de cette main-d'oeuvre soient telles qu'elles représentent un authentique capital humain.

avantages économiques et la vulnérabilité qui s'y trouve liée.

Si nous groupons toutes ces observations (et à condition qu'elles soient exactes), les questions structurelles auxquelles les pays industriels sont confrontés doivent être envisagées dans une perspective beaucoup plus vaste que celles d'échanges internationaux et de protectionnisme. Nous semblons, touchant nos sociétés riches et accomplies, traiter d'une série d'attitudes qui tendent à les conserver dans l'état où elles sont (ou étaient avant la récession et la crise du pétrole). Si nous acceptons cette hypothèse de travail, quelles sont les conséquences liées au maintien du genre d'orientation prudente suggéré par ces attitudes ou, d'un autre côté, les exigences d'une démarche différente qui aspirerait à réaliser, ou du moins à favoriser, des changements structurels plus amples ? En réalité, ni l'une ni l'autre de ces options ne seront choisies et mises en oeuvre avec clarté et conséquence, mais le cadre du présent article nous oblige à simplifier.

Conséquences de la nouvelle ~~politique de retenue~~

Il est certes plus facile de cerner cette politique plutôt que l'autre, mais là aussi, la question est obscurcie par ce que je crois être certaines erreurs de conception. Par exemple, le fait qu'un ralentissement de la croissance s'accompagnera d'un chômage structurel d'envergure semble être une opinion très répandue en Europe occidentale. Naturellement, il est possible que ce soit le cas, mais il existe des raisons d'en rejeter le caractère inévitable. En principe, il devrait être possible de maintenir le plein emploi - quelle que soit la définition qu'on en donne - à quelque niveau de croissance que ce soit. Une augmentation sensible et constante des effectifs de la main-d'oeuvre compliquerait certainement les choses, mais on ne retient pas cette éventualité pour l'Europe. Compte tenu de la forte dépendance de l'Europe occidentale à l'égard de la main-d'oeuvre importée pendant ces décennies de croissance accélérée, il semblerait qu'il existe une marge considérable pour l'ajustement à un rythme plus modéré. On pourra penser que le

véritable danger réside dans le fait que la croissance serait ralentie par une pénurie de main-d'oeuvre. Les opinions divergent sur le nombre de personnes qui pourraient passer de l'agriculture à un autre emploi en Europe occidentale au cours des deux prochaines décennies, mais cette région dispose d'une réserve de main-d'oeuvre relative. Une réserve plus importante est constituée par le sixième de la main-d'oeuvre manufacturière de dix pays d'Europe occidentale, employée dans trois industries à bas salaires et à productivité relativement peu élevée, savoir les textiles, le vêtement, et la chaussure et les articles de cuir*. Si ces salariés pouvaient être transférés dans des industries plus productives sans être remplacés par une nouvelle main-d'oeuvre, la contribution à la production pourrait être substantielle.

La perspective du chômage structurel est également liée au fait que les travailleurs d'Europe occidentale sont peu enclins à accepter les salaires les plus bas et les emplois les plus subalternes, et à l'incapacité probablement concomitante des personnes quittant l'université de trouver un emploi en rapport avec leur instruction. La première difficulté évoque l'immigration permanente d'une catégorie d'ilotes résidents; la dernière possibilité émet divers signaux d'alarme comportant des échos historiques perturbateurs, notamment en provenance des années d'entre les deux guerres.

Des problèmes comparables existent aux Etats-Unis, encore qu'avec des différences régionales importantes. L'immigration se résoud la plupart du temps à des migrations internes (en provenance de Porto Rico et du Sud) et les experts s'attendent à ce que, au lieu de constituer peu à peu un prolétariat intellectuel, les diplômés des universités acceptent pour la plupart des emplois moins bien payés, et refouleront ce faisant d'autres travailleurs vers des emplois subalternes (ce qui peut intensifier la concurrence à ce niveau). Ces perspectives soulèvent inévitablement deux questions absolument fondamentales. Quel genre de

* CEE, op. cit., p. 92. Les chiffres se réfèrent à la période 1968-1970 et oscillent entre 27,5 pour cent en Italie (pourcentage plus élevé qu'en Yougoslavie) et 9,6 pour cent en Suède. Pour la période 1958-1960, la moyenne était de un cinquième.

* | sécurité sociale ou de revenu minimum la société industrielle moderne
* | devrait-elle assurer ? Que faut-il attendre, dans la société post-
| industrielle qui s'annonce, du secteur des services - auquel appartiennent
| à la fois les diplômés de l'université en chômage et les videurs de
| poubelles analphabètes ? Tout ce qu'on a dit - ou presque - sur ce
| sujet populaire tend à nous égarer car il existe très peu de schémas
| généralisateurs sur le comportement économique qui s'appliquent également
| aux banquiers, coiffeurs, danseuses et bureaucrates. La plupart des
| statistiques sur lesquelles les gens doivent travailler sont également
| trompeuses. Il n'en reste pas moins que le sujet est crucial.

Si la nouvelle politique de retenue signifie qu'aucun changement struc-
turel n'est possible, alors le chômage structurel à long terme est
probablement inévitable et s'assortira d'une charge fiscale plus élevée
pour les mieux nantis. Si l'on insiste pour que les gens continuent à
| exercer leur emploi traditionnel et sur le maintien des différences
| "normales", un facteur supplémentaire viendra renforcer l'inflation pour
| les raisons exposées plus haut. Le maintien des modèles existants
| exigera non seulement une protection contre les importations mais,
| probablement, des mesures propres à freiner la concurrence intérieure
| et l'introduction d'une nouvelle technologie susceptible d'économiser de
| la main-d'oeuvre, de manière à protéger à la fois les emplois tradition-
| nels et à maintenir les revenus indépendamment de la productivité. Le
| coût et la difficulté de ces mesures seront peut-être la principale
| sauvegarde contre la stagnation qui résulterait sans cela d'une telle
| démarche.

| Il semble douteux que les pays industrialisés puissent combiner une po-
| litique de changement lent ou minimal de la structure industrielle
| avec une croissance lente, et éviter en même temps de perdre un avan-
| tage comparatif dans une branche industrielle après l'autre par rapport
| aux producteurs qui ont accepté un rythme de changement plus rapide -
| qu'il s'agisse en l'occurrence de pays en développement, du Japon,
| d'autres économies de marché industrialisées ou, dans certains secteurs,

également des pays communistes. Ainsi, la démarche prudente créera un équilibre des problèmes d'échanges commerciaux et diminuera le revenu à répartir. Si une population en déclin réduit l'impact sur les revenus individuels, les perspectives d'amélioration intensifieront la lutte pour le produit social (pour paraphraser le titre de l'article d'Helmut Schmidt paru dans Foreign Affairs, avril 1974). Les mesures concernant la justice, le niveau de vie minimum et la production des biens se trouveront au centre des préoccupations. Chaque société devra régler ces problèmes pour son propre compte, mais il est vrai que le souci d'une répartition équitable les placera toutes devant l'obligation de mettre l'accent sur le montant à répartir et, par conséquent, sur la productivité, et que cela touche à son tour la division internationale du travail et le rendement des producteurs nationaux.

Il existe, en bref, une contradiction entre le maintien des niveaux de revenu habituels et le refus du changement structurel dans l'économie nationale. Pour la réduire, la nouvelle politique de retenue devrait devenir le nouvel égalitarisme, redistribuant un produit statique ou en déclin parmi une population statique ou en déclin (moins ce qui doit être payé aux travailleurs importés). En ce qui concerne les Etats-Unis du moins, cette hypothèse est si peu plausible qu'il est inutile d'en poursuivre la vérification. On peut supposer que cela est également vrai de la plupart des pays européens, à moins qu'ils n'aient grandement amélioré leur capacité de vivre en rentiers (comme la Norvège de son pétrole ?) ou mis un frein à leurs ambitions face à une menace de malthusianisme. Le rejet de ces conséquences au moyen d'une productivité accrue, parfaitement synchronisée pour permettre un modèle d'emploi statique sans aucun déficit de revenu, peut également être écarté - bien que ce soit la cible que devrait viser tout gouvernement voué à conserver au moins un facsimile du statu quo.

Même si les problèmes internes créés par la nouvelle circonspection pouvaient être résolus, est-ce que les pays industrialisés seraient en mesure de vivre avec les effets extérieurs ? La nature de ces effets ressort implicitement de ce qui vient d'être dit. Ce qui apparaît à

l'évidence, c'est le refus de permettre aux producteurs étrangers de s'implanter dans des industries relativement inefficaces, d'où un protectionnisme accru - probablement sur une gamme de produits de plus en plus vaste au fil des ans. L'importance de cette position pour les pays en développement (PED) est évidente si nous rappelons simplement que 35 pour cent des produits envoyés par les PED non exportateurs de pétrole aux pays de l'OCDE en 1976 étaient des produits manufacturés*. Comme une partie de ces produits provient d'usines établies par des sociétés multinationales travaillant pour le marché de l'OCDE, les investissements étrangers auraient, parallèlement, une certaine tendance à diminuer (si la politique d'austérité était générale dans les pays de l'OCDE). Les prêts au développement accordés par la Banque mondiale et d'autres institutions devront tenir compte de cette limitation des marchés. Il y aurait d'autres répercussions, étant donné que le pouvoir d'achat des PED a diminué en ce qui concerne les produits en provenance d'Europe et d'Amérique du Nord. Touchant les biens d'équipement nécessaires pour le développement, les anciens producteurs conserveraient leurs avantages plus longtemps que dans d'autres domaines.

Les PED bénéficieraient d'un certain nombre de facteurs compensatoires. Les pays industrialisés deviendraient de moins en moins concurrentiels pour toute une gamme de produits, laissant le champ libre aux industries des PED tant à l'intérieur de leurs frontières qu'à l'étranger. L'effort déployé pour maintenir les exportations de l'OCDE pourrait également susciter des pressions en vue d'un financement généreux de la vente de biens d'équipement et ensuite de la remise des dettes ou d'un moratoire. Les fournitures de produits alimentaires pourraient rester relativement abondantes et bon marché si la nouvelle austérité conduisait à la poursuite, dans la Communauté et les Etat-Unis, de politiques agricoles tendant à produire des surplus par suite de la limitation des pressions incitant les exploitants à changer et du ralentissement de la croissance du marché intérieur pour leurs produits. On pourrait allonger encore la liste de ces possibilités; imaginez ce qui se passerait si la Chine se lançait dans une grande politique de développement en utilisant des

* GATT Le commerce international 1976-1977, op. cit. p. 26.

ressources extérieures mais en couvrant autant que possible ses dépenses. Quoi qu'il en soit, nous pouvons nous résumer en disant que la poursuite du genre de nouvelle austérité que nous venons d'esquisser irait assez loin dans le sens d'une tentative en vue d'isoler les pays qui l'ont pratiquée du changement structurel de l'économie mondiale, en même temps qu'elle réduirait leur capacité - et probablement leur volonté - de contribuer à l'amélioration de la position des pays en développement dans l'économie mondiale, soit par le transfert des ressources, soit par l'ouverture de nouvelles perspectives pour les pays en développement.

Il est fort probable que tout cela se réduit à une caricature. Les défenseurs des différentes opinions exposées ici sont certainement peu nombreux à souhaiter les résultats que je viens d'esquisser. Je n'ai pas eu l'intention de fausser le débat, mais il est difficile d'éviter la plupart des conclusions suggérées, à moins de supposer que les gens changeront de cap lorsqu'ils auront vu comment les choses se déroulent.

Les conditions requises pour accepter le changement

Si l'Occident doit s'engager dans une direction opposée, il affrontera également de nombreuses difficultés. Se borner à affirmer que nous devrions accepter les changements structurels en tant qu'ils sont nécessaires ou souhaitables reviendrait à supprimer le problème fondamental auquel nous sommes confrontés sans tenir compte des réalités. En fait, nous devons voir ce qu'il conviendrait de faire pour trouver les moyens de : (1) procéder à des changements structurels plus acceptables en allégeant les charges et en facilitant les déplacements qui vont de pair avec eux; (2) faciliter et induire les changements structurels souhaitables lorsqu'ils se heurtent à certains obstacles; (3) faire face sur le plan international aux problèmes qui ne peuvent rester confinés aux frontières nationales et, enfin; (4) trouver un moyen rationnel de traiter les cas dans lesquels une société accepte le coût économique indispensable pour préserver une partie de ses structures et les moyens

de réaliser des entreprises, sans imposer pour autant des charges à d'autres pays ou mettre obstacle à la réalisation de leurs différents objectifs et aspirations.

Il serait absurde d'essayer de cerner un programme aussi ambitieux dans un cadre aussi restreint. Ce chapitre a uniquement pour but d'ébaucher quelques questions essentielles mais plutôt difficiles qui se poseront tôt ou tard à nos pays. Pour simplifier encore, nous pouvons accepter, aux fins du débat, l'idée largement répandue selon laquelle, pendant quelque temps encore, la croissance sera plus lente pour une quantité de raisons. Les pays de l'OCDE peuvent vivre tout à fait décemment dans cette perspective. Toutefois, ils ne doivent rien entreprendre qui bloque la croissance dans les pays pauvres. Et si la croissance est plus rapide que prévu - la sagesse classique s'est trouvée en défaut auparavant - la solution des problèmes d'ajustement structurel n'en sera que plus aisée.

On peut admettre a priori que les gouvernements ont besoin des moyens de faciliter les ajustements et d'aider les personnes affectées par le déplacement. Les défauts de la plupart des systèmes nationaux sont suffisamment réels, mais les principes sont clairs. Les mesures américaines opèrent mieux que d'habitude, mais sont absolument inadéquates aux problèmes, en partie parce que la concurrence en matière d'importation est traitée différemment à partir d'autres sources de changement. Au plan international, on constate la nécessité d'un meilleur contrôle international de l'usage des clauses de sauvegarde et d'une contrainte accrue sur les pays afin de les obliger à respecter le délai imparti pour procéder aux ajustements. Les négociations MTN sont présumées traiter de ces questions et il est superflu de les examiner en détail.

Il existe un aspect beaucoup moins discuté de l'aide à l'ajustement - qui relève également des politiques régionales; c'est de savoir comment décider quoi faire avec la main-d'oeuvre et d'autres ressources que l'on aide à sortir des industries en déclin. S'il n'y avait qu'une seule industrie malade et que toutes les autres fussent florissantes, on

pourrait penser que le marché réglerait la question tant que les travailleurs bénéficieraient d'une aide supplémentaire et, en cas de besoin, d'un recyclage. Mais lorsque plusieurs industries sont en difficulté et que le gouvernement doit encourager de nouveaux investissements par des allègements fiscaux, des prêts ou des mesures analogues, il doit également être à peu près sûr que les nouvelles activités ne poseront pas bientôt un nouveau problème sur le plan de l'ajustement structurel. Est-ce qu'il suffit d'établir des listes officielles des industries qui montent et de celles qui déclinent - les premières devant être encouragées et les autres non ? Jusqu'à quel point sommes-nous à la hauteur des questions de ce genre ? Je rappelle qu'au début des années 1960, bien des gens pensaient que l'avenir des ouvriers du textile de coton aux Etats-Unis serait assuré s'ils recevaient une formation leur permettant de travailler dans des usines électroniques.

Ce même problème a une dimension internationale. Si, comme c'est souvent le cas, les mêmes industries sont une source de préoccupations dans un certain nombre de pays et que toutes "ajustent" en intégrant dans les mêmes domaines nouveaux, il est possible qu'elles se soient lancées dans une voie où de nouvelles collisions les attendent. Une nouvelle concurrence accrue sur le marché mondial est une chose, l'investissement, avec l'aide du gouvernement, en vue de produire des surplus, puis d'intensifier les exportations en est une autre. Si l'ajustement a lieu au sein d'une industrie internationale, les questions qui se posent concernent la mesure dans laquelle les actions entreprises dans un seul grand centre pourraient être coordonnées d'une certaine façon avec ce qui est fait ailleurs. En termes concrets, les plans de la Communauté concernant son industrie sidérurgique semblent envisager l'ajustement de la capacité et de la structure pendant un certain nombre d'années; certains passages du rapport Solomon suggèrent des possibilités analogues pour les Etats-Unis. A moins que chacun de ces processus ne tienne compte de l'autre, ils peuvent tout simplement marquer le point de départ d'une autre série de difficultés. Et c'est certainement ce qui se passera si les Japonais ne sont pas dans le circuit. Si les difficultés structurelles mises plus haut en évidence ne sont pas imaginaires, l'acier ne sera pas la

dernière industrie à causer des ennuis. Il est évident que la possibilité d'harmoniser les politiques industrielles nationales sur le plan international - ce que nous sommes parfaitement incapables de réaliser à l'heure actuelle - exige un examen approfondi.

Beaucoup de gens s'écarteront de telles suggestions parce qu'ils verront en elles une "planification" et une planification internationale. Ils n'auront pas entièrement tort. La planification va dans le sens de la logique. On peut ne pas en être satisfait, sachant à quel point nos gouvernements sont mal équipés pour déterminer le meilleur usage des ressources. Et l'on peut rejeter totalement une planification complète et quelque chose qui ressemble à une économie dirigée. Mais est-il vraiment raisonnable d'affirmer que nous n'agissons que sur l'aspect négatif en laissant les aspects positifs libre d'agir à leur guise ?

D'un autre côté, il n'est pas entièrement juste d'imputer à cette approche le fardeau d'une planification totale, avec le cortège d'horreurs que ce terme évoque pour de nombreuses personnes. La prescription ne s'applique qu'à des cas spécifiques, ceux pour lesquels d'autres moyens ont échoué. Il n'y en aura peut-être qu'un ou deux à la fois. Toutefois, il est vrai que si les gouvernements répugnent tous à abandonner certaines grandes industries aux forces du marché, les accords sectoriels qu'ils passent entre eux peuvent présenter un air de famille très accusé avec les cartels - ou le présenteront s'ils ne sont pas assujettis dans une certaine mesure au jeu des forces du marché, soit à l'intérieur, soit de l'extérieur.

Il ne s'agit pas vraiment de s'appuyer sur les forces du marché, mais bien plutôt du refus de faire précisément ce qui amène les gouvernements à recourir en premier lieu à des mesures protectionnistes. Il n'est pas non plus absolument évident que les forces du marché soient appropriées pour assurer tous les mouvements d'expansion et de contraction des industries, ainsi que leur transfert rationnel nécessité par des besoins à long terme. Il y a une trentaine d'années, un spécialiste de ces questions écrivait avec une sorte de prescience :

"En dehors de l'intervention restrictive de l'Etat, la solution la plus réalisable et aussi la plus constructive n'est pas la non-intervention (laissez-faire), mais une intervention d'un genre plus constructif, savoir un programme positif d'adaptation industrielle. Un tel programme aurait pour but d'aider l'industrie et la main-d'oeuvre à se réorienter, en sorte qu'elles puissent tirer parti au maximum de nouvelles possibilités. L'esprit d'entreprise et l'initiative des citoyens seront ainsi préservés et s'exerceront dans les directions les plus favorables. Les résultats d'un tel programme, en supposant qu'il soit couronné de succès, pourraient bien, dans une large mesure (mais pas à tous égards), être similaires à ceux du système de marché automatique s'il était capable de fonctionner avec la perfection théorique prévue dans les anciens manuels. Cependant, à mesure que le processus d'ajustement se déroule, il conviendrait d'accorder une attention accrue aux problèmes humains des individus directement intéressés et de veiller à infliger moins de souffrances aux groupes particuliers.*

Il ne semble pas que nous ayons beaucoup progressé dans la voie indiquée par Eugene Staley. Nous manquons d'une approche de l'adaptation industrielle qui accorde la priorité à l'intérêt général et maintienne à la fois les bénéfices de l'initiative privée et la pression de la concurrence. Si nous voulons éviter d'être pris dans une planification totale ou de compter exclusivement sur les forces du marché, nos systèmes mixtes devront engendrer une sorte de combinaison de la réglementation et de la coopération entre le gouvernement et les milieux d'affaires.

On peut dire que les expériences dans ce domaine n'ont pas manqué au cours des quelques décennies qui viennent de s'écouler : le Flan français, la politique industrielle du Japon et même la Konzertierte Aktion de l'Allemagne. Cependant, dans tous ces pays, nous trouvons beaucoup de

* Eugene Staley, World Economic Development : Effects on Advance Industrial Countries, Bureau international du Travail, Montreal, 1944, p. 177.

scepticisme quant à l'efficacité de telles méthodes pour traiter de problèmes nouveaux ou faire face adéquatement aux problèmes actuels. On se demande si ces échecs reflètent une incapacité accrue des gouvernements, des affaires et de la main-d'oeuvre à traiter du changement structurel.

Si l'on met l'accent sur la coopération entre le gouvernement et les milieux d'affaires, les Etats-Unis sont probablement les plus mal placés parmi les principaux pays de l'OCDE. La coopération entre le gouvernement et les milieux d'affaires n'apparaît qu'exceptionnellement dans l'histoire, les traditions et la législation des Etats-Unis et la coopération entre les entreprises elles mêmes s'y trouve strictement limitée. Fonctionnaires et hommes d'affaires s'accordent à penser qu'il faudrait faire quelque chose, mais il apparaît souvent qu'ils ne parlent pas du tout le même langage. Des difficultés tant cycliques que structurelles ont éveillé un nouvel intérêt pour des moyens de consultation plus perfectionnés et pour l'intégration de la main-d'oeuvre organisée dans le processus. Il n'est pas du tout évident que quelque chose sortira de ce regain d'intérêt, mais la proposition de la Commission Solomon tendant à constituer "une commission tripartite réunissant des représentants de l'industrie, des travailleurs et du gouvernement en tant que mécanisme chargé d'assurer une approche conjointe permanente des problèmes et des progrès de l'industrie sidérurgique*" fournit un cas test plus précis que d'habitude.

De nombreux milieux tiennent la coopération entre le gouvernement et les affaires en suspicion par crainte de l'impérialisme bureaucratique, du corporatisme, de l'influence abusive des affaires sur la politique générale, ou simplement d'une distorsion excessive des forces du marché. D'autres doutent de son efficacité. Une solution de remplacement, ou peut-être supplémentaire, consiste à essayer d'améliorer le fonctionnement

* Rapport au Président : A Comprehensive Program for the Steel Industry. Anthony M. Solomon, Président du groupe de travail (ronéoté, p. 35).

des marchés. A un niveau, on rencontre de profondes différences entre les opinions traditionnelles touchant ce qui est souhaitable en matière de concurrence; la politique américaine anti-trust classique contre la politique de fusion de la Communauté; les arguments en faveur de la concurrence "atomistique" classique contre la concurrence imparfaite mais très réelle des oligopoles; la question de savoir si les monopoles sont intrinsèquement mauvais ou seulement lorsqu'ils abusent de leur pouvoir; si la coopération du gouvernement peut stimuler l'intérêt au lieu d'étouffer l'activité privée. Ces divergences et d'autres encore ont toutes un passé qui peut revivre encore, en partie parce que certaines des doléances des pays en développement, notamment en ce qui concerne les transferts de technologie, ravivent de vieilles plaintes sur des pratiques commerciales restrictives, tandis que l'OPEP a démontré que les mouvements tendant à la cartellisation n'ont pas toujours de mauvais résultats.

Une autre méthode d'amélioration des marchés concerne les échanges internationaux. Que peut-on faire pour surmonter les difficultés structurelles par l'élimination progressive des barrières commerciales ? Beaucoup de choses pour les uns, si l'on se rend compte que certaines des principales difficultés émanent de cas dans lesquels le commerce est resté soumis à de sérieuses restrictions. Pas grand chose, selon d'autres, si nous observons que cela vient de ce que la libéralisation du courant des échanges a suscité des pressions tendant à amener des changements plus rapides qu'il n'est politiquement et socialement acceptable - ou que l'on craint une telle issue. Ceux qui prétendent que le libre-échange a fait son temps embrouillent la question. Le commerce sans droits de douane ni contingents tarifaires n'est pas le libre-échange, et même les échanges commerciaux exempts de droits sont passablement exceptionnels. Ainsi donc, il n'y a aucun doute que "les échanges réguliers" prennent de l'importance en fonction du volume du commerce international. Cependant, personne n'est d'accord sur la définition de l'expression "échanges réguliers"; c'est une notion qui ne peut être élaborée que par la communauté internationale dans le cadre de règlements sur des sujets beaucoup plus compliqués que les droits de douane et les contingents, par exemple les subventions, l'acquisition de marchandises par

les pouvoirs publics, les abattements fiscaux, les pratiques de fixation des prix, etc. Cela se fera peu à peu et non sans difficultés; toutefois, si on ne le fait pas, le degré actuel de liberté des échanges ne survivra probablement pas. Le sujet nous entraînerait trop loin pour que nous poursuivions la discussion, mais je ferai observer que plus on approfondit la question des échanges réguliers, plus on se rapproche des autres efforts pour traiter des problèmes structurels et vice-versa.

Dans l'esprit de beaucoup de gens, la seule approche constructive des problèmes obstinés du changement structurel est une approche positive. Au lieu de refuser, de défendre et de faciliter l'ajustement, le gouvernement devrait promouvoir le changement. Indépendamment de la mise en oeuvre des mesures macro-économiques tendant à maintenir une demande globale, à lutter contre l'inflation et à maintenir la stabilité en même temps que la croissance, le gouvernement devrait trouver des moyens d'encourager les branches d'activités qui ont un avenir prometteur. L'aide financière et des mesures propres à diriger le flux du capital d'investissement sont probablement les bons moyens. Les objectifs visés ont souvent été définis par des industries à technologie poussée, celles qui recourent à de nouvelles méthodes et à une main-d'oeuvre qualifiée, et celles qui suscitent le genre de demande que le reste de l'économie est en mesure de satisfaire.

Mais jusqu'à quel point l'expérience a-t-elle été un succès ? Voici que nous nous reposons en partie, la question qui excitait autrefois nos doutes : nos gouvernements sont-ils très bien équipés pour faire ces choix et formuler ces prévisions ? Pour tourner cette difficulté, certains recommanderaient de concentrer tous les efforts sur la recherche et le développement, avec une puissante aide gouvernementale, d'insister sur la théorie selon laquelle le processus indiquera la direction de nouveaux objectifs et fournira des moyens grâce auxquels les entrepreneurs pourront se lancer dans de nouvelles entreprises industrielles qui assureront la compétitivité en les plaçant en tête du reste du monde. Ce n'est pas ici le lieu d'aborder les questions captivantes touchant la conception et la mise en oeuvre des programmes gouvernementaux pour la

science et la technologie; cependant, il convient de se demander, avec un petit grain de scepticisme, si les efforts de ce genre, appliqués aux problèmes du progrès industriel, ont été jusqu'ici bien encourageants.

Si des mesures positives ont stimulé l'implantation de nouvelles industries, c'est bien dans les pays en développement. La stimulation vient surtout de l'investissement privé et des agences de développement financées par des fonds publics, sur le plan national et international. Dire que ces activités ont contribué à résoudre les problèmes de l'adaptation industrielle dans le monde est une évidence. Il est superflu de rappeler ce que nous avons déjà dit sur l'enchaînement des effets et des causes, mais on cherche en vain des initiatives encourageantes en vue de rechercher un équilibre entre les processus de croissance et de déclin. La Banque mondiale semble être un centre tout trouvé, de même que les sociétés multinationales. Dans les pays en développement comme dans les pays industrialisés, les gouvernements semblent trouver peu à peu des moyens plus élaborés d'assurer que le comportement des multinationales contribue aux résultats souhaités par le pays - sans avoir pu cependant, jusqu'ici, réussir à régler le problème du changement structurel. Il arrive qu'une grande entreprise soit suffisamment diversifiée pour se trouver à la fois parmi les industries en expansion et en contraction, et puisse contribuer ainsi à équilibrer un processus d'adaptation. Les hommes d'affaires ne sont pas disposés à approuver cette situation, mais une telle activité pourrait bien représenter, dans une certaine mesure, une partie du prix à payer pour éviter des restrictions supplémentaires. Le champ semble ouvert à l'imagination créatrice qui recourra à la fois aux mesures commerciales et financières pour faciliter ces transitions difficiles mais souhaitables. Je suis en mesure de témoigner, sur la base d'une expérience récente*, que les bonnes idées ne sont pas faciles

* Cette question et bien d'autres sujets abordés dans le présent article entrent dans le cadre de travaux que j'effectue actuellement pour le Projet du Conseil des relations extérieures de 1980. La Commission trilatérale et l'Institut atlantique ont également commencé à examiner certaines d'entre elles. J'exprime mes remerciements à tous ceux qui, en participant à ces activités, m'ont aidé à développer les idées exposées ici.

à trouver et que chaque démarche qui semble praticable a priori comporte des risques considérables. L'un des plus manifestes est le danger de divisions accrues entre les pays industrialisés, chacun s'efforçant de conclure ses propres arrangements avec les pays en développement de son choix - notamment l'OPEP et les pays producteurs de matière premières*.

Compte tenu de leur caractère vital, les problèmes internationaux ne peuvent être réglés que si chaque pays - ou du moins les principaux d'entre eux - sont en mesure de surmonter leurs difficultés intérieures majeures.

Pour qu'une amélioration de l'adaptation au changement structurel ait des chances d'être admise sur le plan politique et social, il paraît essentiel d'assurer la sécurité de l'emploi d'une manière ou d'une autre. Les complications que peut entraîner une certaine idée de la sécurité de l'emploi ont été soulignées au cours de l'examen de la nouvelle austérité. Insister à long terme sur le refus du changement signifie que la sécurité de l'emploi n'offre guère plus qu'une sorte de pension, la chance de terminer sa carrière dans une industrie en déclin dans un secteur dépressif et à bas salaires. Les Japonais ont réussi avec un succès extraordinaire à conjuguer "l'emploi à vie" et le désir du travailleur d'exercer différentes activités sans perte de salaire. Il est naturel que le système soit soumis à certaines tensions en cas de récession, mais ses avantages doivent être pris en considération en Occident et ne pas être rejetés purement et simplement comme quelque chose de particulier à une société exotique. Les Suédois fournissent

* Pour rester dans des limites raisonnables, le présent article s'est concentré sur l'industrie manufacturière. Touchant les matières premières, d'importants changements sont en cours; ils ont trait à la structure, non seulement dans l'utilisation des ressources - l'implantation des usines de transformation - mais aussi la propriété, la prise de contrôle, l'organisation des marchés et, dans de nombreux cas, l'élimination de l'intégration verticale.

l'exemple classique de l'efficacité d'une politique active en matière de marché du travail dans une société libre et les chiffres sont impressionnants. Entre 1958 et 1960 et 1968 et 1970, ils ont réduit la proportion des emplois manufacturiers dans les industries à forte intensité de main-d'oeuvre de 14,2 % à 9,6 %, venant sensiblement en tête de tous les autres pays d'Europe occidentale, suivis de près par la Norvège. Ce qui est possible dans un pays ne l'est pas toujours dans un autre, mais il y a un problème commun. Et si la réponse ne consiste pas à assurer la sécurité de l'emploi en même temps que l'adaptation, il faut nécessairement trouver une forme de soutien pour les chômeurs aux frais des travailleurs pourvus d'emplois, la question cruciale étant alors de savoir qui entrera dans quelle catégorie. Ce qu'il y a d'affreux dans le problème de la sécurité de l'emploi en période de récession, c'est que, dans la mesure où elle est assurée, cette sécurité réduit celle des personnes qui sont dépourvues d'emplois - c'est-à-dire aujourd'hui les jeunes gens.

* * * * *

En mettant en relief les difficultés - très nombreuses - le présent article s'est efforcé de provoquer la discussion et d'appeler à la réflexion. S'il avait été plus long, la liste de ces difficultés l'aurait été aussi, car il n'est pas sûr que l'histoire finisse bien, pour peu que le lecteur se donne la peine de poursuivre assez loin. Que le défi incite à l'effort ou que les gains éventuels semblent inviter à se donner de la peine, cela devient presque une question de réaction personnelle. Le fait de ne pas attaquer les problèmes de changement structurel comporte de sombres perspectives qu'il est facile de prévoir. Il ne serait donc pas sérieux de prétendre que la détermination de les aborder conduira nécessairement à une amélioration - mais la chose n'est pas impossible.

1er mars 1978

Bibliographie

Un programme complet pour l'industrie sidérurgique, rapport au Président (Anthony M. Solomon, président du groupe de travail). Washington, 1977 (ronéoté). Peut-être le premier pas vers une politique industrielle américaine de l'acier.

Bulletin des Communautés européennes, No 11, 1977. Très condensé, mais pertinent.

"From Free Trade to Adjustment", The Economist, 31 décembre 1977. Probablement le meilleur résumé des crises actuelles, avec un aperçu des problèmes sous-jacents.

GATT. Le commerce international 1976-1977. Genève : GATT, 1977. Le premier chapitre lie les difficultés actuelles aux facteurs structurels sous-jacents.

Libéralisation des échanges commerciaux, protectionnisme et interdépendance,

GATT, Etudes sur le commerce international, No 5, par Richard Blackhurst, Nicolas Marian et Jan Tumlr. Genève : GATT, 1977.

Les auteurs membres du Secrétariat du GATT, présentent certaines des analyses contenues dans le résumé du premier chapitre du rapport annuel.

Andrew Shonfield. Modern Capitalism : The Changing Balance of Public and Private Power. New York : Oxford University Press, 1965. Un ouvrage classique sur les relations entre le gouvernement et les milieux d'affaires.

Lionel Stoleru. L'Impératif industriel. Paris : Editions du Seuil, 1969. Un ouvrage d'avant-garde sur les problèmes liés à la formulation d'une politique industrielle avec des frontières ouvertes.

Nations Unies : Commission économique pour l'Europe. Structure and Change in European Industry, préparé par le Secrétariat. New York : CEE, 1977. Données utiles, mais les méthodes et données sont exposées d'une façon si méticuleuse que tous les lecteurs non professionnels pourront se contenter de survoler l'ouvrage. Les conclusions sont formulées avec clarté.

Commission économique mixte des Etats-Unis. Long-term Economic Growth Prospects : Entering a New Era, 95e Congrès, 2e session. Washington : GPO, 1978. Résultat de l'étude de douze volumes d'articles et de débats; n'a pas spécialement trait au changement structurel, mais contient des renseignements très intéressants sur la croissance, la population, etc.