

## La politique commerciale extérieure de la Communauté européenne\*

La définition d'une politique commerciale européenne face aux pays tiers est l'un des volets sensibles de la négociation sur la mise en place du marché unique, sur lequel des divergences d'appréciation se sont exprimées entre les principaux partenaires, la RFA, le Royaume-Uni et la France. Les positions de la RFA et de la France ont été exposées et débattues lors d'une conférence réunie en 1988 par la Friedrich Ebert Stiftung et le CEPII, et sont maintenant présentées ici. Ces entretiens ont d'abord rappelé les grands principes sur lesquels chacun a traditionnellement fondé sa politique commerciale. Puis les principaux problèmes en suspens ont été passés en revue : la politique commerciale dans le textile et l'automobile, l'avenir des quotas et des procédures anti-dumping, le sort à réserver aux investisseurs extérieurs à la CEE. Sur chacun de ces points, ce compte-rendu expose les éléments d'accord ou de divergence entre participants français et allemands, et tente d'esquisser les grandes lignes de la future politique commerciale de la Communauté.

La suppression des frontières au sein de la Communauté implique une réévaluation de la politique commune en matière de commerce extérieur : celle-ci doit être redéfinie en même temps que se constitue le marché unique. Il s'agit de coordonner les politiques commerciales nationales et, plus encore, de les intégrer dans une seule et même politique européenne.

---

\* *Compte rendu synthétique — établi par Matthias Gitschel — d'une conférence franco-allemande, organisée et animée par Christian Deubner pour la Fondation Friedrich-Ebert, et Anton Brender pour le Centre d'études prospectives et d'informations internationales.*

---

Comment celle-ci doit-elle se présenter ? Quel doit être le moteur de cette nouvelle politique commerciale européenne à mettre en œuvre ? Quel caractère la future politique commerciale européenne doit-elle revêtir ?

Voilà les questions qui ont constitué la toile de fond des débats de la conférence franco-allemande à laquelle la Fondation Friedrich-Ebert (Paris) et le CEPPI ont convié les 12 et 13 décembre 1988 à Paris des économistes, des hommes politiques, des représentants des Administrations française et allemande ainsi que des représentants de la Commission européenne et des milieux économiques.

Le présent rapport restitue, sous la seule responsabilité des organisateurs, les éléments principaux de la discussion et les lignes d'argumentation de la conférence.

## **Le point de vue des deux Administrations**

Les représentants des Administrations française et allemande présents à la réunion étaient d'accord sur les principes généraux d'une politique commerciale européenne : libéralisation des relations commerciales, fidélité aux engagements contractés dans le cadre du GATT, souhait de réussite de l'Uruguay Round. Pourtant, des divergences d'appréciation et de conception se sont nettement manifestées au cours de la conférence. C'est justement dans ce petit « reste » de divergences que s'expriment fondamentalement des valeurs, des cultures et des traditions politiques différentes.

### **La position de l'Allemagne fédérale**

Les représentants du Gouvernement fédéral se sont déclarés fermement partisans du libéralisme commercial. Ils ont souligné la forte dépendance de la République fédérale vis-à-vis des exportations. Pour eux, à l'échelle mondiale, une « bonne » politique commerciale est une politique libérale et ouverte : la concurrence renforce la compétitivité alors que les mesures protectionnistes conduisent à un recul technologique. Par conséquent, ils se sont félicités de la réduction du tarif douanier commun ainsi que de toutes les autres mesures aboutissant à une libéralisation du commerce extérieur. A cet égard, il a été expressément fait l'éloge du souci de compromis de la Commission dont les interventions ont jusqu'à présent aménagé la politique commerciale de la CEE de manière acceptable pour la République fédérale d'Allemagne. Cela a été aussi interprété comme un bénéfice dû au rattachement de la CEE au système du GATT. Les représentants du Gouvernement fédéral ont souligné que la République fédérale d'Allemagne a supprimé presque totalement les entraves au commerce existantes et qu'elle ne recourt pas aux instruments juridiques contre les importations possibles dans le cadre de la CEE (mesures antidumping,

mesures conformes à l'article 115 du traité instituant la Communauté économique européenne). La dépendance internationale croissante est un autre argument qui plaide contre les mesures protectionnistes : afin de rester soi-même compétitif sur le plan international, il faut avoir en même temps libre accès aux marchandises dont les prix sont intéressants. Les représentants du Gouvernement fédéral ont en particulier critiqué les thèses portant sur la nécessité d'une préférence communautaire afin de renforcer une identité européenne commune. Mais il s'agit justement là d'un point de vue souvent défendu en France.

Au cours de la conférence, les représentants du Gouvernement fédéral ont également critiqué les concepts de réciprocité bilatérale et se sont déclarés partisans de négociations sur une réciprocité globale. En ce qui concerne l'abrogation de l'article 115 dans le cadre des mesures visant à la création d'un marché unique européen, ils ont plaidé en faveur d'une solution de compromis qui prévoit la possibilité de prolonger au-delà de 1992 les restrictions légales aux importations à l'égard des pays tiers ; mais la généralisation sur le plan communautaire de restrictions jusqu'alors nationales a été rejetée. En ce qui concerne la suppression des restrictions nationales, le Gouvernement fédéral est partisan d'une stratégie flexible liée à des mesures d'aide à l'ajustement. La nécessité de mesures de protection nationales n'a cependant pas été totalement contestée. Ainsi, en ce qui concerne le secteur de l'énergie, les représentants du Gouvernement fédéral se sont prévalus de la loi relative à l'économie de l'énergie, encore en vigueur ; pour les secteurs de l'aéronautique et de l'aérospatial (Airbus, Ariane) ainsi que pour la recherche fondamentale, ils ont fait valoir que ces secteurs « sensibles » sur le plan technologique devraient bénéficier d'un traitement différent.

### **La position française**

Au cours de la conférence, les représentants de l'Administration française n'ont laissé subsister aucun doute sur le fait que les vues de la France en ce qui concerne les modalités d'une libéralisation s'éloignaient nettement des positions de la République fédérale sur les mêmes thèmes. De même que les représentants allemands se réclament du GATT pour étayer leurs conceptions, la position française se base sur le traité de Rome (articles 110 et 113 du traité instituant la CEE). Selon la version française, c'est d'abord la compétitivité des entreprises européennes qu'il convient d'accroître : l'exigence d'une libéralisation des relations commerciales au sein de l'espace économique européen plus rapide que celle des relations commerciales extérieures va dans ce sens ; dans la perspective française, cette stratégie est aussi un moyen permettant de créer une identité européenne spécifique.

Une libéralisation à tout prix, comme celle apparaissant parfois dans les prises de position des représentants allemands, a été rejetée, tout comme l'argument allemand de prix à la consommation plus avantageux. Du côté français, on semble plus enclin à supporter des prix plus élevés qu'à céder des emplois à la suite de mesures de libéralisation, et plus disposé à prendre des mesures contre les importations en provenance de pays tiers dans les secteurs sensibles, du moment que celles-ci sont admises dans le cadre du GATT.

---

Pourtant la position française, telle qu'elle s'est manifestée clairement lors de la conférence, ne diverge pas tellement de celle des Allemands : on témoigne d'assez de réalisme pour ne pas exiger, dans le cadre du marché unique européen, l'adoption sur le plan communautaire de mesures de protection jusqu'alors nationales, car cela irait à l'encontre des sensibilités d'autres États membres.

Les participants français à la conférence se sont défendus contre le reproche latent de la partie allemande de mener une politique protectionniste. Ils ont rétorqué que chaque État membre doit balayer devant sa porte et que la République fédérale d'Allemagne, qui se présente volontiers comme un champion du libéralisme, pratique elle aussi quelquefois de facto une politique protectionniste. Cela se manifeste moins dans les documents gouvernementaux officiels que dans le domaine des normes techniques et des règlements en matière de sécurité. Le secteur énergétique ouest-allemand, déploraient les participants français, reste en même temps, dans une large mesure, protégé.

## **Les principaux problèmes posés par la politique commerciale communautaire**

### **Les importations de textiles et les relations avec les pays en développement**

Il a été constaté, lors de la conférence, que les relations de la CEE avec le Japon et les États-Unis pèsent plus que celles avec les pays en développement. En outre, dans la perspective du marché unique européen, tant que la CEE devra résoudre ses problèmes internes, les problèmes externes, surtout avec les pays en développement, ne joueront qu'un rôle secondaire. Pourtant, les débats de la conférence ont porté largement sur les problèmes de politique commerciale à l'égard des pays en développement.

Les relations de la CEE avec les pays en développement reposent aujourd'hui sur des accords bilatéraux. L'héritage colonial de certains États membres a pratiquement été intégré par l'ensemble de la Communauté. Ce sont surtout l'Accord de Lomé, l'Accord multifibres et le Système généralisé de préférences qui régissent les relations avec les pays en développement — ces derniers devant expirer respectivement en 1991 et 1990.

Malgré la politique commune à l'égard des pays en développement, la situation sur les marchés du textile reste marquée par des actions nationales. En dépit de la longue durée de validité de l'Accord multifibres (AMF), l'ajustement structurel de l'industrie textile européenne a été insuffisant, l'invocation fréquente, par certains États, de l'article 115 du traité instituant la CEE, pour protéger leur propre industrie

textile étant considérée par certains participants à la conférence comme un indice attestant de cette situation. Il existe en même temps au sein de la CEE des marchés très fortement segmentés pour le textile ; ainsi la République fédérale importe une part relativement plus importante de textile que le quota national qui lui est imparti et la France une part moindre. Avec le transfert au niveau communautaire d'un certain nombre de limitations d'importation, il faut s'attendre à ce que la pression exercée sur les marchés jusqu'alors fortement protégés se renforce — avec les conséquences sociales qui en découleront.

La Commission recherche actuellement une suppression des contingents douaniers répartis par pays et leur remplacement par des contingents communautaires fixes et exempts de droits de douane. Cela correspond à une décision de la Cour européenne de Justice suivant laquelle une répartition nationale des contingents douaniers n'est plus autorisée qu'à titre exceptionnel. En cas de prorogation du système de préférences généralisé, les pays nouvellement industrialisés d'Asie du Sud-Est ne seront certainement plus intégrés à ce système, ce qui revient à accroître la protection extérieure face à ces pays.

Etant donné que les décisions concernant la prorogation des accords en vigueur mais venant à expiration devront être prises pendant les années 1990 et 1991, les participants à la conférence ont fait remarquer que les conditions d'accès au marché pour les pays en développement ne seront sans doute pas améliorées compte tenu des très délicates décisions à prendre au cours de cette phase à l'intérieur de la Communauté à la suite de la création du marché unique européen et des compromis entre États membres qui en découleront. L'inquiétude des pays en développement est particulièrement aisée à concevoir si l'on considère que sur un tiers des exportations mondiales de produits manufacturés importées par la CEE, seulement 20 % proviennent du Tiers-monde. Le fait que les accords existants expireront justement dans la phase finale de création du marché unique européen ne peut, dans ces conditions, que susciter des craintes.

## **Les problèmes liés à l'article 115 et aux procédures anti-dumping**

Les problèmes liés à l'application de l'article 115 du traité de Rome sont en rapport direct avec les importations de textiles dans la CEE. Bien que son application ne soit prévue par le traité qu'en cas de nécessité, cet article est malgré tout devenu au cours des dernières années un instrument important utilisé par certains États de la CEE pour se protéger d'importations indésirables. La suppression de cet article est prévue au cours de l'instauration du marché unique européen.

Jusqu'à présent, l'article 115 a surtout été invoqué face aux importations de textiles provenant d'États riverains du Pacifique, mais depuis quelques années, on constate aussi que les produits manufacturés provenant de pays d'Asie du Sud-est sont de plus en plus touchés. La suppression de l'article se heurte donc dès à présent à des résistances, si bien que certains participants à la conférence n'ont pas tablé sur la réalisation de ce projet. A cet égard, il a été envisagé, bien que l'option d'une

---

application communautaire de l'article soit aisée à concevoir, que cet article 115 soit maintenu au-delà de 1992, du moins de manière limitée. Mais même dans le cas d'une suppression de jure, il est apparu qu'il existait une multitude de possibilités de nature non tarifaire pour restreindre les importations indésirables. C'est également dans ce contexte qu'il faut comprendre la déclaration d'un participant à la conférence selon laquelle l'application de l'article 115 ne renseigne en rien sur le niveau de protection réel d'un marché.

Les mesures anti-dumping de la CEE, dont les représentants du Gouvernement fédéral ont déploré l'augmentation, constituent, contrairement à l'article 115, un instrument de politique communautaire au sens propre, permettant de protéger les marchés européens des importations de produits bon marché.

## **Les problèmes liés à l'industrie automobile**

En relation avec la création du marché unique européen, le secteur de l'industrie automobile est particulièrement important. Le Japon, les États-Unis et l'Europe sont directement impliqués dans ces discussions et ont pris des mesures protectionnistes à différents niveaux. Au sein de l'Europe, on peut constater — comme c'est aussi le cas dans d'autres domaines — une diversité des positions en fonction des intérêts des États membres. Dans ces conditions, peut-on aboutir à une politique commerciale européenne commune dans le secteur de l'automobile ?

L'étude commandée par Mercedes-Benz sur les répercussions des mesures protectionnistes dans le secteur de l'automobile aux États-Unis, et qui a été citée à maintes reprises au cours de la conférence, est d'une importance particulière pour les discussions sur le secteur automobile. Elle arrive à la conclusion que les mesures protectionnistes ne parviennent absolument pas aux effets escomptés initialement : non seulement le niveau technique de l'industrie protégée ne s'améliore pas, mais de plus elle ne parvient pas à récupérer les parts de marché que libèrent les entraves aux importations. Il n'est pas étonnant que Mercedes-Benz ait présenté cette étude, cette entreprise ayant elle-même fortement intérêt au libre-échange : Mercedes, de même que BMW, produit essentiellement des automobiles de haut de gamme, qui ne souffrent pas de la forte pression concurrentielle qu'exercent les constructeurs japonais et depuis peu aussi les coréens. Pour les généralistes (comme l'industrie automobile française, mais aussi Volkswagen), il a été clairement montré au cours de la conférence que les choses se présentent d'une tout autre manière. D'un côté, ils ont certes avantage à bénéficier de relations commerciales libérales, compte tenu de leurs propres intérêts en matière d'exportations, mais de l'autre, ils se sentent dangereusement talonnés par la concurrence asiatique. La conférence a donc souligné la nécessité d'améliorer l'efficacité des méthodes de production ; dans ce domaine précisément, les Européens auraient beaucoup à apprendre des Japonais. Mais en même temps les limites des leçons à tirer du Japon sont nettement apparues : c'est avant tout aussi du fait des moindres prestations sociales que les industries automobiles japonaise et coréenne peuvent produire à des prix particulièrement avantageux. A cet égard, il ne faudrait pas se laisser abuser par le niveau de

salaires comparativement plus élevé de l'industrie japonaise, ont précisé les industriels présents, car une grande part des produits provient d'entreprises de sous-traitance qui n'offrent qu'un niveau de salaires très bas.

L'harmonisation des politiques commerciales européennes dans le secteur automobile est confrontée au problème de l'existence de politiques nationales très différentes, dont témoigne la diversité des parts de marché des automobiles japonaises importées dans les États membres.

En outre, les restrictions aux importations existant dans les pays membres n'ont pas le même caractère légal : en France, il existe un arrangement légalement non contraignant avec certains producteurs japonais, en Italie un quota d'importations obligatoire, etc. Dans le cas du Danemark, c'est tout le contraire du protectionnisme qui a été constaté par l'un des participants à la conférence : les importations bon marché en provenance d'Extrême-Orient sont les bienvenues dans ce pays car elles facilitent l'équilibre de la balance commerciale du Danemark, qui ne produit pas lui-même d'automobiles.

La Commission s'est prononcée en faveur d'une suppression des quotas nationaux existants dans le secteur automobile : quelles en seront les conséquences pour l'industrie automobile européenne ?

Comme on l'a noté à plusieurs reprises au cours de la conférence, des mesures protectionnistes dans le secteur automobile pourraient renforcer les investissements directs japonais et conduire à la création, à l'intérieur de l'Europe, de centres de production comme il en existe déjà aux États-Unis. De cette façon, l'industrie automobile japonaise serait incitée à se mondialiser.

## **Les investissements des pays tiers**

Certains participants à la conférence ont posé la question de savoir de quelle manière une politique commerciale européenne doit réagir à la création de tels centres de production. D'une part, les investissements directs ont été qualifiés de très positifs, d'autre part, des résistances se sont clairement exprimées contre l'utilisation par des pays tiers des avantages du marché unique européen. Les conditions relatives au « contenu local », qui concernent la part des produits fabriqués en Europe dans le produit final, constituent une mesure particulièrement discutée. Cependant, du côté de l'industrie automobile française, il a été mis en avant à cet égard qu'un « contenu local » de 40 % serait déjà atteint grâce aux seuls travaux d'assemblage. Pour cette raison, l'exigence d'un « contenu local » d'environ 80 % constituerait une base réaliste. L'ordonnance sur les composants rendue par la CEE, que les représentants de l'Administration allemande ont nettement définie comme un pas dans la mauvaise direction, constitue une mesure allant dans ce sens.

Certains participants à la conférence ont fait remarquer qu'il n'était possible de réserver à des partenaires commerciaux un traitement différencié, par exemple en vertu d'accords commerciaux divers, que sur la base de critères de provenance clairs

---

et sans ambiguïté, ce qui n'est pas toujours le cas. Il est prévisible qu'à l'avenir la Cour européenne de Justice sera de plus en plus fréquemment saisie, mais qu'en fin de compte ses décisions ne résoudreont pas fondamentalement le problème.

L'argument contraire est que les certificats d'origine existent déjà depuis un certain temps. On a toutefois noté que cela était plus un résultat qu'une cause de l'accroissement du protectionnisme.

Le traitement réservé aux filiales d'entreprises de pays tiers déjà établies dans un État membre constitue un autre ensemble de problèmes dans le cadre de la création du marché unique européen. Faut-il accorder à ces filiales les mêmes avantages qu'aux entreprises purement européennes ?

## **Les obstacles non tarifaires**

Parmi les obstacles non tarifaires importants, on a cité notamment les différentes normes existant en Europe qui entravent les importations mais conduisent aussi souvent à des dissensions entre États membres (par exemple, les normes sur l'environnement en République fédérale d'Allemagne). Mais les statuts juridiques différents des normes en vigueur dans les divers pays de la CEE (le DIN est un organisme de droit privé) s'opposent à une unification des normes européennes. Pourtant, cette unification, une fois atteinte dans le cadre de l'Europe, conduira plutôt à des échanges commerciaux internationaux plus faciles du fait que, si ces normes sont respectées, les importateurs auront le droit de mettre en circulation les marchandises concernées dans toute la CEE.

Certains participants à la conférence ont considéré que des négociations au sein du GATT ou des négociations bilatérales constitueraient un moyen approprié de supprimer les obstacles non tarifaires au commerce qui subsistent encore. Mais on a également fait observer que les négociations ne se sont pas avérées très fructueuses jusqu'à présent.

## **Les conséquences sociales du marché unique**

Il est difficile d'apprécier les conséquences sociales de la création du marché unique européen : elles font l'objet de vastes discussions. Le représentant des syndicats ouest-allemands craint des conséquences négatives, compte tenu d'une harmonisation des niveaux sociaux au sein de l'Europe qui pourrait conduire à un arasement graduel des conquêtes sociales dans les pays les plus avancés. Le relèvement simultané du niveau concurrentiel général fait craindre en même temps des pertes d'emplois, surtout pour les petites et moyennes entreprises des pays moins développés. D'autre part, il a été relevé que la concentration de capitaux, visée par la création du marché unique européen pour constituer des entreprises européennes puissantes, aura des répercussions négatives sur le marché du travail et que les



créations d'emplois annoncées dans le rapport Cecchini ne se manifesteront qu'à moyen terme.

Etant donné que les conséquences sociales de la création du marché unique européen sont d'une importance décisive, elles recèlent un potentiel d'incertitude pour l'orientation future d'une politique commerciale européenne commune.

Pour les syndicats de la République fédérale, un dilemme se dessine : d'une part, ils ont intérêt à des relations commerciales libérales qui servent les exportations de l'Allemagne et évitent des représailles d'États touchés par un protectionnisme européen (surtout les États-Unis), mais d'autre part ils craignent les conséquences d'un durcissement de la concurrence internationale. Le représentant des syndicats allemands à la conférence s'est par conséquent exprimé en toute logique en faveur de mesures de protection limitées dans le temps, qui devraient aménager les mesures d'ajustement nécessaires pour les rendre socialement supportables.

## **Quelle politique commerciale européenne ?**

Après avoir tenté de présenter les débats de la conférence par thèmes, il convient à présent d'essayer de résumer les divers arguments plaidant pour ou contre une politique commerciale libérale ou protectionniste dans le cadre européen.

Du fait que (presque) tous les participants se sont prononcés pour une politique commerciale libérale, la conférence n'a pas vraiment réservé de surprises. Pourtant, de nettes divergences sont apparues en ce qui concerne la place à réserver au libéralisme dans la politique économique et commerciale générale. Les champions du libéralisme pur se sont opposés à ceux qui défendaient une position plus nuancée, notamment des mesures de protection visant à rendre socialement plus supportables les phases d'ajustement économique ou même des restrictions commerciales. La suite du texte s'appliquera à regrouper les arguments présentés dans ces deux directions.

### **Les arguments en faveur d'une politique libérale**

#### *Accroissement de la spécialisation internationale*

L'intégration internationale des relations économiques entraîne parallèlement un accroissement de la dépendance et de l'interdépendance. Selon les arguments des partisans du libéralisme, pour rester compétitive sur les marchés mondiaux, l'économie européenne a besoin d'un accès aux produits de base bon marché qui représentent actuellement bien plus que les seules matières premières. En même

---

temps, on a fait observer que la spécialisation internationale croissante joue un rôle dans ce contexte, ce qui a pour conséquence que désormais certains produits ne peuvent plus être achetés qu'auprès de fournisseurs étrangers par l'intermédiaire du marché mondial : il faut donc garantir l'importation de ces produits à des prix avantageux.

Cette argumentation apparaissait clairement dans les prises de position des représentants du Gouvernement fédéral allemand, qui ont surtout invoqué les besoins des consommateurs industriels.

Un autre volet du raisonnement était que les produits de fabrication nationale sont remplacés par des produits de plus en plus « internationalisés ». A cet égard, lors de la conférence, il a été cité comme exemple un modèle japonais d'automobile qui est produit en Corée et vendu aux États-Unis. Dans de tels cas, il n'est absolument plus évident de déterminer l'origine nationale d'un produit, de sorte que des mesures protectionnistes appliquant les critères nationaux de discrimination perdent leur sens. Les tenants du libéralisme ont demandé que les investissements directs de pays non européens dans la CEE ne soient pas non plus entravés par des conditions portant par exemple sur le « contenu local » comme cela avait été suggéré par ailleurs. De telles dispositions ne pourraient, d'après eux, être appliquées qu'avec un renfort bureaucratique considérable. On a objecté que des mesures de ce type sont déjà appliquées dans la CEE.

### ***Bas niveau des prix, avantage au consommateur***

Le bas niveau des prix et l'avantage au consommateur qui en résulte ont constitué un autre argument important des partisans d'une future politique commerciale européenne axée sur des principes libéraux. Celui-ci a d'autant plus de poids qu'il s'applique aussi sur le plan politique.

Les participants allemands à la conférence ont principalement invoqué le consommateur pour plaider en faveur d'une politique commerciale libérale : celui-ci n'a évidemment aucun intérêt à des hausses de prix provoquées par des mesures protectionnistes. En outre, il faut également tenir compte du fait que des importations bon marché augmentent le pouvoir d'achat de son revenu.

Les considérations d'ordre économique n'ont pas été sans jouer un certain rôle : on a déjà cité le cas du Danemark qui préfère des importations peu coûteuses d'automobiles de fabrication japonaise aux modèles européens plus onéreux, afin de soulager sa balance commerciale.

### ***Compétitivité***

La récente étude du Groupe Daimler-Benz relative aux incidences de mesures protectionnistes visant à protéger le marché automobile américain des importations japonaises, qui constate les inconvénients évidents d'une politique axée sur le protectionnisme, a joué un rôle particulier dans les débats de la conférence. D'après

cette étude, les mesures de protection n'atteignent pas l'objectif qui leur était assigné initialement : l'industrie automobile japonaise, qui devait être écartée du marché américain grâce à l'introduction de quotas d'importation, a pu générer des bénéfices supplémentaires grâce à l'augmentation du niveau des prix, et a alors entrepris de construire ses propres installations de production pour contourner les réglementations sur les quotas.

En même temps, l'industrie automobile américaine protégée n'a pas été en mesure de reconquérir les parts de marchés cédées par les Japonais : d'autres concurrents, européens par exemple, ont occupé les créneaux laissés par les Japonais.

Les débats de la conférence ont rappelé que les marchés italien et français avaient également réagi de manière analogue ; après l'introduction de mesures de protection, les parts de ces marchés n'ont pas été reprises par les industries automobiles nationales, mais ont également été remportées par des fournisseurs étrangers.

### *Accès aux nouvelles technologies*

Le retard de l'économie européenne par rapport au Japon et aux États-Unis dans certains secteurs de haute technologie est généralement reconnu. Pour les partisans de positions libérales en matière de politique commerciale, l'afflux de produits de haute technologie concurrentiels et de qualité supérieure en provenance du Japon et des États-Unis fait qu'il n'est pas judicieux de s'isoler : les mesures protectionnistes empêchent l'amélioration de la qualité des produits. Au contraire, selon eux, afin de rattraper le retard déjà accumulé, il serait nécessaire de faciliter les conditions d'accès au marché, même pour les concurrents. D'ailleurs, les firmes européennes recherchent avant tout hors d'Europe des projets de coopération technologique.

### *Prévention d'une guerre commerciale*

Cet argument est plus politique qu'économique. Lors de la conférence, la partie allemande a avant tout exprimé la crainte qu'en cas d'élévation du degré de protection en corrélation avec la création du marché intérieur européen, il faille s'attendre, de la part des États-Unis ou d'autres pays, à des représailles qui frapperaient de plein fouet les pays tournés vers l'exportation, tels que la République fédérale d'Allemagne. Dans cette perspective, des mesures protectionnistes pourraient être plus préjudiciables qu'utiles.

L'argument relatif à la prévention d'une guerre commerciale a été mis en avant aussi bien par les représentants du Gouvernement fédéral et de l'industrie automobile que par le représentant des syndicats.

La crainte des représailles exprimée par les Allemands n'a pas toujours été partagée par la partie française : il a été fait observer aux participants allemands que la peur des mesures de rétorsion constituait un élément de la politique américaine pour faire prévaloir ses intérêts.

---

## Les arguments en faveur du maintien de mesures de protection

### *Motifs d'ordre social*

La protection de certains secteurs faibles de l'industrie contre les importations à bas prix a été justifiée par des considérations sociales : la création du marché unique européen va augmenter considérablement la contrainte d'ajustement, surtout pour les petites et moyennes entreprises. Des pertes d'emplois sont donc à redouter. Le représentant syndical présent à la conférence a en particulier fait valoir qu'avec la création du marché unique européen, on a l'intention d'édifier une industrie européenne puissante. Les concentrations de capitaux que cela implique risque d'entraîner de nouveaux licenciements alors qu'en même temps le degré de protection sociale serait harmonisé à un niveau commun assez moyen. Le Rapport Cecchini renforce ces craintes bien qu'à moyen terme il laisse entrevoir la perspective de création de 5 millions de nouveaux emplois. Toutefois, le Rapport Cecchini part lui aussi de l'hypothèse de pertes d'emplois à court terme.

Face à cet arrière-plan qui n'est pas absolument positif, certains participants à la conférence ont demandé des mesures transitoires destinées à rendre supportables les nécessaires ajustements économiques. Cependant, l'éventualité de la fixation d'une échéance a aussitôt été contestée par les tenants de positions libérales, car selon eux, les mesures protectionnistes entraînent la création de groupes de pression et favorisent ainsi la formation de structures politiques leur permettant de se perpétuer. De plus, l'exemple des États-Unis a montré qu'en règle générale les mesures protectionnistes n'ont pas été utilisées pour procéder à des restructurations.

### *Conséquences de la baisse du Tarif douanier commun*

Le Tarif douanier commun a été introduit dans les années soixante. A cette époque, cela signifiait une baisse générale de la protection extérieure pour les pays ayant pratiqué jusqu'alors des tarifs douaniers élevés, et en revanche une hausse des tarifs douaniers pour les pays pratiquant alors de bas tarifs douaniers, comme cela était notamment le cas pour la République fédérale d'Allemagne. Dans les années qui ont suivi, le niveau de protection extérieure de la CEE a nettement baissé, notamment sous la pression de la République fédérale d'Allemagne, de sorte que selon certains participants à la conférence, l'actuel tarif extérieur douanier de la CEE ne représente plus un véritable obstacle au commerce.

A ce point, une critique des positions libérales s'est amorcée lors de la conférence : elle partait de l'idée que les baisses de tarifs douaniers se sont traduites partiellement par une disparition de la différence entre marché de la CEE et marchés des pays tiers, de sorte qu'actuellement le marché de la CEE n'a plus d'identité propre.

Dans cette perspective, une attitude protectionniste de la CEE avec un marché de 320 millions de consommateurs a été qualifiée d'option tout à fait concevable mais non souhaitable du fait de la forte dépendance existant vis-à-vis de l'extérieur. Il a

été opposé aux partisans d'une identité de marché proprement européenne que, dans les secteurs à haute technologie, des entreprises européennes recherchent avant tout une coopération avec les États-Unis ou le Japon, ce qui constitue un signe évident que le cadre européen du marché unique est dès maintenant trop restreint, du moins en ce qui concerne ces secteurs.

### *Les choix de structures économiques*

Une objection rarement invoquée lors de la conférence à l'encontre d'une totale libéralisation des relations commerciales fut la crainte de voir le marché prévaloir sur des décisions politiques portant sur les structures économiques adéquates. Les représentants de cette position n'ont certes pas rejeté catégoriquement la libéralisation commerciale, mais ils ont refusé une soumission inconditionnelle aux lois du marché.

Dans ce contexte, les mesures protectionnistes ont été comprises comme autorisant un choix politique visant des structures économiques adaptées. A cet égard, il a été observé qu'aucun pays ne pratique une politique libérale à cent pour cent. Il a été argumenté qu'un renoncement à toute mesure protectionniste représenterait donc une exception dans un environnement fort peu libéral.

### *Edification d'une industrie de haute technologie*

A ceux pour qui l'Europe devrait ouvrir ses marchés pour rattraper l'évolution technologique, il a été opposé que des projets technologiques européens importants ont précisément pu être élaborés parce qu'ils étaient partiellement protégés de la concurrence. Les projets Airbus et Ariane ont été cités en exemple pendant la conférence.

### *Utilité de mesures protectionnistes dans les négociations*

Un argument important des partisans de mesures protectionnistes portait finalement sur leur valeur dans les négociations. En référence précisément aux négociations en cours portant sur le commerce mondial de services, des mesures protectionnistes peuvent être utilisées comme gage. Par contre, les positions libérales sont sans valeur pour la négociation. Un participant allemand a certes qualifié les positions libérales de « cadeau que l'on se fait à soi-même », mais il semble que la tentation de lier l'accès au marché à des conditions soit plus forte, étant donné que les avantages qui en résulteraient sont quantifiables.

---

## Les contours d'une future politique commerciale de la CEE

Malgré toutes les controverses en matière de politique économique, les diverses contributions à la réunion permettent de tirer quelques conclusions sur le caractère de la future politique de la CEE en matière de commerce extérieur. Et d'abord, qu'une politique européenne commune en matière de commerce extérieur ne sera guère le résultat d'une convergence d'intérêts économiques. Au contraire, il est apparu clairement que la CEE se distingue par la multiplicité des intérêts économiques particuliers. Un participant à la conférence a même fait observer que, sur le plan de la politique économique, l'admission de certains pays de l'AELE dans la CEE aurait été plus judicieuse que l'élargissement vers le Sud.

### Les options politiques

Si l'on tentait de ramener les contributions à la conférence au plus petit dénominateur commun, celui-ci ne serait pas très différent de l'objectif principal formulé au Conseil européen de Hanovre, tel qu'il a été répété par un participant à la conférence : « Le marché unique ne doit pas s'isoler. Conformément aux règles du GATT, la Communauté a l'obligation de s'ouvrir aux pays tiers et doit, si nécessaire, négocier avec ces pays l'accès à leurs marchés. Elle s'attachera à trouver un équilibre des concessions et veillera en même temps à ce que le marché intérieur de la Communauté conserve son identité ».

Même si, au cours de la conférence, il a beaucoup été question de protectionnisme, il ne faut cependant pas concevoir celui-ci comme un projet sérieux de découplage de l'Europe du marché mondial. Aucun participant à la réunion n'a souhaité que l'Europe se retrouve à l'écart des courants d'échanges internationaux car l'on se priverait de ce fait des bénéfices de la création du marché unique européen. Au cours de la réunion, on n'a cependant pas exclu que des mesures freinant les importations puissent être introduites dans quelques secteurs économiques et que cela était même plutôt probable.

Il n'a pas été possible de dire avec certitude quels secteurs seraient concernés même si, pendant la conférence, il a été débattu de certains cas-clés.

Quelles sont donc les options politiques qui se sont dessinées pendant la conférence ? Les pronostics des différents participants concernaient presque exclusivement les réglementations existantes en matière de quotas au niveau national et l'abrogation de l'article 115, prévue dans le cadre de la création du marché unique européen.

### *Les quotas*

Concernant les quotas d'importation existant à l'échelon national, un participant à la conférence a évoqué trois scénarios différents :

- les quotas nationaux d'importation sont conservés ; il n'est pas mis en place de politique commerciale commune ;
- les quotas nationaux existants sont repris à l'échelle communautaire ;
- tous les quotas nationaux sont supprimés sans substituts.

De ces trois scénarios, c'est la généralisation des quotas au niveau communautaire qui a été considérée comme le plus vraisemblable. La reprise à l'échelle communautaire des quotas nationaux constituerait un compromis tout à fait concevable entre les intérêts politiques et économiques.

Le Gouvernement fédéral allemand n'a nullement considéré la généralisation des quotas au niveau communautaire comme une option souhaitable. Ses représentants ont contesté la nécessité de transférer à l'échelon communautaire toutes les restrictions nationales existantes. Ils se sont prononcés en faveur d'une attitude souple, qu'ils considèrent comme une solution de compromis acceptable, même par des États membres ayant des intérêts différents.

Les représentants du Gouvernement français avaient eux aussi des doutes sur une stratégie consistant en une généralisation au niveau communautaire des quotas nationaux d'importation, étant donné qu'ils ne connaissent que trop bien les susceptibilités des partisans du libre-échange. Par conséquent, ils se sont également prononcés en faveur de mesures pragmatiques, sans exclure totalement des mesures de protection dans certains secteurs.

### *L'article 115*

Lors de la conférence, il a été formulé l'hypothèse que l'article 115 pourrait ne pas être supprimé aussi rapidement que ne le prévoyaient initialement les plans relatifs à la création du marché unique. Pour de nombreux États membres, il est devenu un instrument trop important de leur politique commerciale. Ils ne pourraient s'accommoder d'une simple abrogation sans solution de remplacement. Toutefois, on a présumé que, même en cas d'abrogation, on disposait de suffisamment d'autres mesures tout aussi efficaces pour limiter les importations indésirables.

Aucun doute n'a prévalu sur le maintien de mesures de protection après l'achèvement définitif du marché unique européen : les ajustements à l'intérieur de la CEE entraîneront des tensions considérables dans certains secteurs économiques, de sorte que selon des participants à la conférence, il ne serait guère possible de faire accepter politiquement une contrainte extérieure accrue par d'éventuelles libéralisations.

Toutefois, l'expression souvent citée également au cours de la conférence d'une « forteresse Europe » n'est sûrement pas pertinente. Il faut donc la reléguer dans le vocabulaire de la polémique. Il serait plus exact d'évoquer un de ces paysages de

---

l'Allemagne septentrionale, dans lequel quelques fermes érigées sur des buttes ne sont pas inondées, même en cas de raz de marée.

Les participants à la conférence ont été d'accord sur la nécessité d'un développement programmé de l'industrie européenne. Selon les débats, il importe de préparer les entreprises européennes aux défis futurs. A cet égard, il ne saurait être uniquement question de ce qu'on appelle les mesures d'ajustement : il est bien plus nécessaire d'élaborer une politique industrielle, qui accélère la spécialisation de l'économie européenne et dote l'Europe d'une structure industrielle efficace, de manière à rendre dépassés à l'avenir les débats sur le libéralisme ou sur le protectionnisme.

## **A quel niveau négocier avec les États tiers ?**

Concernant les relations extérieures communautaires avec les pays tiers, deux options différentes ont été débattues au cours de la conférence : à la réciprocité bilatérale en matière de relations commerciales, on a opposé la réciprocité globale, dont tous les participants ont approuvé le principe.

La réciprocité globale doit être recherchée surtout par le biais de négociations au sein du GATT, ce qui, a-t-on souligné, satisfaisait tout à fait la CEE. Elle reste en effet handicapée dans des négociations bilatérales qui requièrent une conduite à la fois ferme et souple, difficile à adopter lorsqu'on représente une grande diversité d'intérêts et de points de vue.

Bien que la réciprocité globale ait été approuvée généralement comme principe des relations extérieures de la CEE, cela ne constitue toutefois qu'une déclaration d'intention : les problèmes surgissent dès qu'on aborde les cas particuliers.

Ainsi, selon certains participants, jusqu'à l'obtention d'un degré de réciprocité globale satisfaisant pour l'Europe, l'accès au marché unique européen pourrait être négocié au niveau bilatéral ou multilatéral, ce que d'autres participants ont taxé de protectionnisme caché.

Au cours des négociations sur la libéralisation des échanges de services, dans le cadre de l'Uruguay Round, des décisions importantes devront intervenir quant à l'orientation libérale ou protectionniste de la future politique commerciale extérieure européenne.

Du fait de la grande importance économique du secteur des services, la question se pose de savoir s'il faut subordonner les conditions d'accès au marché unique européen à des concessions de même importance pour l'accès des services européens aux marchés de pays tiers. La proposition de deuxième directive bancaire de la CEE, dans sa version d'origine, visait exactement cet objectif. A cet égard, on a parlé d'une réciprocité sectorielle, que même le représentant de la Commission a qualifiée d'inopportune.



La question de savoir si la réciprocité bilatérale peut être un moyen de parvenir à une réciprocité globale bénéficiant à tous les partenaires commerciaux, ou reste une façon de faire prévaloir des intérêts particuliers n'a pu être tranchée au cours de la conférence.

---

**Annexe :**  
**Liste des participants**

- M. Gerhard Abel, OCDE, Paris
- M. Tristan d'Albis, Peugeot SA, Paris
- M. Jacques Bourrinet, CERIC, Aix-en-Provence
- M. Jean-Michel Charpin, CEPII, Paris
- M. Fritz Gautier, SPD MdB, Bonn
- M. Jean-Marcel Jeanneney, OFCE, Paris
- M. Georg Koopmann, HWWA, Hamburg
- M. Hartmut Kuchle, WSI Institut, Düsseldorf
- M. Gérard Lafay, CEPII, Paris
- M. Jean-Pierre Landau, DREE, Paris
- M. Rolf Langhammer, Institut für Weltwirtschaft, Kiel
- M. Gilles-Pierre Levy, Direction Générale de l'Industrie, Paris
- M. Patrick Lefas, DREE, Paris
- M. Jacques Mistral, Cabinet du Premier ministre, Paris
- M<sup>me</sup> Uta Mobius, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
- M. Jean-Louis Mucchielli, Université de Paris I
- M. Lucien Pacht, Ministère des Affaires étrangères, Paris
- M. John Richardson, CEE, Bruxelles
- M. Hans Schedl, IFO-Institut, München
- M. Volker Scholz, Mercedes-Benz, Stuttgart
- M. Grégoire Postel-Vinay, Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne, SGCI, Paris
- M. Dean Spinanger, Institut für Weltwirtschaft, Kiel

M. Arnold Streit, Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn

M. Rüdiger Thiele, Bundeskanzleramt, Bonn

M. Henrik Uterwedde, Institut franco-allemand de Ludwigsburg

M. Werner Wnendt, Auswärtiges Amt, Bonn

