

CA1  
EA533  
93P14  
FRE  
ex.1  
DOCS

NON CLASSIFIÉ

*Ministère des Affaires étrangères  
et du Commerce international*

**GROUPE DES POLITIQUES**

**DOCUMENT N° 93/14**

---

**L'émergence d'une politique commerciale  
stratégique :  
chacun pour soi et dieu pour tous**

par

I. Prakash Sharma et Keith H. Christie  
Direction de la planification économique (CPE)  
Groupe de la planification des politiques

(Décembre 1993)

---

Les documents du Groupe de la planification des politiques ont pour objet d'encourager, parmi les responsables de la politique étrangère, les échanges sur les tendances et les questions particulières de la scène internationale. Les opinions exprimées dans ces documents ne reflètent pas nécessairement celles du gouvernement du Canada.

Prière d'adresser vos observations et vos questions concernant le présent document au Groupe de la planification des politiques (CPB), Affaires étrangères et Commerce international Canada, 125, promenade Sussex, Ottawa (Ontario) K1A 0G2 (Tél. : (613) 944-2001 ou (613) 944-0367, télécopieur : (613) 944-0375). ISSN 1188-5041. On peut obtenir des exemplaires de ce document en faisant la demande au Centre InfoEx (BPTE) du ministère (télécopieur : (613) 996-9709), en mentionnant le code SP32-F.

An english version of the Paper is also available.

## DOCUMENTS DU GROUPE DES POLITIQUES - POLICY STAFF PAPERS

Récents documents sur des questions économiques et de politique commerciale :  
Recent papers on Economic and Trade Policy Issues :

### A) DOCUMENTS SUR LA POLITIQUE COMMERCIALE :

1. La mondialisation et la politique officielle au Canada : à la recherche d'une paradigme, par Keith H. Christie. Document n° 93/01 (janvier 1993).\* SP19
2. Trade and the Environment : Dialogue of the Deaf or Scope for Cooperation?, par Michael Hart et Sushma Gera. Document n° 92/11 (juin 1992). SP18
3. La mondialisation : Incidence sur la dynamique du commerce et de l'investissement, par Dennis Seebach. Document n° 93/07 (juin 1993).\* SP25
4. Le contrôle des fusions à l'heure de la libéralisation des échanges : convergence ou coopération?, par Nicolas Dimic. Document n° 93/09 (août 1993).\* SP27
5. Les consortiums technologiques : le dilemme du prisonnier?, par Rhoda Caldwell. Document n° 93/10 (août 1993).\* SP28
6. La durée optimale des brevets dans une économie commercante : matériaux pour l'avenir de la politique commerciale, par I. Prakash Sharma. Document n° 93/12 (octobre 1993).\* SP30
7. L'émergence d'une politique commerciale stratégique : chacun pour soi et dieu pour tous, par I. Prakash Sharma et Keith H. Christie. Document n° 93/14 (décembre 1993).\* SP32
8. Mesures de conformité et règlement des différends dans les accords environnementaux internationaux : deux poids, deux mesures, par Keith H. Christie. Document n° 93/15 (décembre 1993).\* SP33
9. Effets de l'intégration des marchés sur le commerce et la politique commerciale, par James McCormack. Document n° 94/01 (février 1994).\* SP35
10. La nouvelle Jérusalem : la mondialisation, la libéralisation du commerce et certaines incidences sur la politique canadienne du travail, par Rob Stranks. Document n° 94/02 (février 1994).\* SP36
11. Competition Policy Convergence : The Case of Export Cartels, par William Ehrlich et I. Prakash Sharma. Document n° 94/03 (avril 1994). SP37
12. Programme de diversification du libre-échange au lendemain de l'ALENA et des NCM, par Keith H. Christie. Document n° 94/04 (janvier 1994).\* SP38
13. Stratégies mondiales et investissement étranger direct : dimension commerciale et économique au Canada, par Julie Fujimura. Document n° 94/07 (février 1994).\* SP41
14. Competition and Trade Policy Interface: Some Issues in Vertical Restraints, by I. Prakash Sharm and Prue Thomson. Document n° 94/11 (À paraître). SP45
15. Competition Policy Convergence : Abuse of Dominant Position, par I. Prakash Sharma, Prue Thomson et Nicolas Dimic. Document n° 94/12 (À paraître). SP46

## LA NAISSANCE D'UNE POLITIQUE COMMERCIALE STRATÉGIQUE CHACUN POUR SOI ET DIEU POUR TOUS

Résumé	3
Executive Summary	5
1. Introduction	7
1.1 La politique commerciale stratégique et les marchés imparfaitement concurrentiels	9
1.2 La politique commerciale stratégique et la politique industrielle	9
2. La théorie du commerce stratégique et la politique industrielle	10
2.1 La théorie simplifiée de la politique commerciale stratégique	10
● La politique commerciale de transfert des bénéfices dans des marchés imparfaitement concurrentiels	11
● La politique commerciale stratégique et les économies d'échelle	14
2.2 La logique de la politique industrielle et sa mise en oeuvre	16
● La concurrence imparfaite	16
● Les facteurs externes	16
2.3 Un débat sur d'autres arguments en faveur de la politique industrielle	17
● Choisir des secteurs de l'industrie à forte valeur ajoutée	18
● Stimuler les secteurs de l'industrie qui assurent le lien avec d'autres secteurs	20
● Promouvoir les secteurs de l'industrie offrant des possibilités de croissance future	21
● Réagir aux politiques industrielles d'autres pays	22
3. L'expérience de la politique commerciale stratégique	24
3.1 Les faits empiriques sur la politique commerciale stratégique	24
3.2 L'expérience de la politique industrielle	25
● La politique industrielle française	25
● La politique industrielle japonaise	28
● La politique industrielle américaine	33

Dept. of External Affairs	25
Min. des Affaires extérieures	25
	28
	33
AUG 9 1996	
ADUT	
RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY	Page 1
RETOURNER A LA BIBLIOTHEQUE DU MINISTÈRE	

4.	L'évaluation d'une politique commerciale stratégique pour le Canada	34
5.	Conclusions	37
	Annexes	40
1.	La concurrence imparfaite et la politique commerciale stratégique	40
	● L'argument Brander-Spencer : un exemple	40
	● Les problèmes inhérents à l'argument Brander-Spencer : besoins en information	42
2.	La politique commerciale stratégique en tant que mécanisme de promotion de l'entrée sur un marché ou de l'abandon de ce marché	44

## Résumé

Ces dernières années, certains analystes ont préconisé la prise de mesures commerciales protectionnistes sous le couvert d'une «politique commerciale stratégique» qui justifierait toutes sortes de solutions faussant les échanges pour régler les problèmes économiques intérieurs. Il s'agit là d'une approche ponctuelle et controversée qui, selon certains, devrait néanmoins être activement poursuivie. Pourtant, c'est le libre-échange qui constitue encore la meilleure politique commerciale. La théorie commerciale courante et l'expérience pratique nous confirment que la libéralisation des échanges commerciaux multilatéraux et régionaux constitue la voie la plus sûre.

Ce document a pour objectif a) de présenter le concept et la logique économique des politiques stratégiques en matière de commerce et d'industrie, b) de résumer l'essence du débat sur la mise en oeuvre de ces politiques à la lumière de l'expérience de plusieurs pays, et c) de tirer des conclusions du débat canadien sur une politique commerciale stratégique.

La théorie du commerce stratégique suggère que, si le gouvernement s'engage à subventionner «nos» sociétés, les concurrents étrangers pourraient se voir évincés de marchés internationaux concentrés. En supposant que les autres gouvernements n'usent pas de rétorsions, nous pourrions «nous» attribuer «leurs» rentes. Par le jeu des économies d'échelle, les coûts différentiels diminuent à mesure que progresse l'apprentissage des fabricants. Le gouvernement peut garantir la viabilité à long terme de nos sociétés en subventionnant les coûts irrécupérables d'établissement de grandes opérations de production à capacité supplémentaire. Si des concurrents étrangers tentaient de s'accaparer le marché, nos sociétés casseraient leurs prix en accroissant la production et en réduisant les coûts unitaires. Une politique commerciale stratégique permettrait à nos sociétés de s'approprier des rentes dans des marchés imparfaitement concurrentiels et ce, aux dépens de nos rivaux. Voilà pour la théorie.

La politique industrielle tire présumément son efficacité du déplacement de ressources vers des secteurs que le gouvernement juge plus utiles pour le pays. L'intervention gouvernementale sous le couvert de la politique industrielle peut théoriquement se justifier par l'échec des mécanismes du marché. Les partisans de la politique industrielle se sont toutefois ralliés autour de politiques généralement populaires, mais économiquement peu avantageuses. Dans ce document, nous examinons quelques-uns de ces arguments. Comment et pourquoi les gouvernements devraient-ils choisir des entreprises de pointe porteuses de croissance et leur donner de l'argent pour les aider à se lancer en affaires? Parce qu'elles généreront des rentes et qu'elles créeront des emplois bien rémunérés. C'est pourquoi, selon cet argument, le gouvernement devrait subventionner certaines sociétés ou industries qui produisent des biens à forte valeur ajoutée.

Le problème avec ces arguments est que, si ces entreprises sont vraiment utiles dans l'immédiat et pour l'avenir, les forces du marché vont généralement leur affecter de nouvelles ressources sans l'intervention du gouvernement. Il est possible que les mécanismes du marché ne trouvent pas la solution parfaite. Mais lorsqu'il s'agit d'appliquer des politiques stratégiques en matière de commerce et d'industrie, il faut que les autorités disposent d'une information détaillée sur la concentration du marché, sur l'ampleur des effets d'entraînement et sur la réaction de nos partenaires commerciaux avant de choisir les sociétés qui recevront des fonds publics. L'efficacité de ces politiques dépend généralement d'une bonne connaissance de l'industrie ciblée et d'une bonne compréhension de son impact sur les autres industries avec lesquelles elle rivalise pour l'obtention de ressources. La question cruciale qui se pose ici est celle de savoir si l'intervention des bureaucrates peut améliorer la situation commerciale de l'industrie ciblée. Le document examine plusieurs exemples européens et japonais d'où il ressort que le choix de «gagnants» entraîne une sous-optimisation des résultats.

Dans les faits, la politique industrielle se traduit au mieux par un mélange d'échecs et de succès contestables. Au Japon, la politique industrielle «a réussi» depuis les années 1950 jusqu'au début des années 1970; mais une telle politique était requise pour corriger d'autres distorsions créées par la politique du gouvernement, y compris le contrôle des changes et des taux d'intérêt. De plus, les politiques japonaises visaient davantage le rattrapage que l'appui d'industries d'avenir du type habituellement ciblé par la politique commerciale stratégique. Dès le milieu des années 1970, le Japon a cessé de prendre l'initiative dans ce domaine et ses sociétés n'ont pas été les premières à s'accaparer des rentes, même dans le cas des semi-conducteurs.

L'accès amélioré aux marchés étrangers et le maintien de marchés intérieurs libres sont des objectifs complémentaires. Les économies de marché fonctionnent bien parce qu'elles déplacent constamment les ressources vers les utilisations relativement plus productives. C'est là un processus de destruction et de régénération puissant et enrichissant. Le libre-échange élargit la taille du marché, intensifie les pressions concurrentielles et facilite le processus d'ajustement innovateur. Cette approche fondamentalement saine ne devrait être délaissée que dans des cas vraiment exceptionnels, soit lorsqu'il faut contrer l'échec manifeste des mécanismes du marché ou protéger des industries par ailleurs concurrentielles contre les politiques manifestement abusives d'autres gouvernements. Mais même dans ces derniers cas, les politiques commerciales et industrielles stratégiques ne constituent pas la meilleure option. L'établissement de règles internationales par la voie de négociations commerciales devrait rester l'approche privilégiée par le Canada. Ces négociations peuvent être ardues et frustrantes, mais elles ont aussi donné des résultats qui ont bien servi le Canada. Le processus d'établissement de règles a plus de chances de déboucher sur des solutions optimales et permanentes que n'en a l'adoption d'une politique commerciale stratégique qui nous entraîne essentiellement dans l'inconnu.

## Executive Summary

In recent years, some policy analysts have advocated protectionist trade measures under the rubric of "strategic trade policy". All sorts of trade distorting potions for domestic economic difficulties have been peddled under the strategic trade policy nostrum. This approach is topical and controversial. In parts of the policy community, there is a belief that this prescription should be actively pursued. Yet, free trade is still the best trade policy. Mainstream trade theory and practical experience reassure us that multilateral and regional trade liberalization represents the soundest course.

The objective of this Paper is to: (a) outline the concept and economic logic of strategic trade and industrial policies, (b) present the essence of the debate on implementing these policies in view of the evidence from various countries, and (c) draw conclusions from the strategic trade debate for policy in Canada.

The theory of strategic trade suggests that if the government commits itself to subsidize "our" companies, foreign competitors can be driven out of concentrated international markets. Assuming that other governments do not retaliate, "we" can shift rents from "them" to "us". In the presence of economies of scale, incremental costs fall as producers move down their learning curve. Our government can ensure the long run viability of our companies by subsidizing the sunk costs of setting up large operations with spare capacity. Should the foreigners contest the market, our corporations would undercut their prices by cranking up volume and achieving lower unit costs. Strategic trade policy would enable our companies to capture rents in imperfectly competitive markets at the expense of our rivals. So goes the theory.

Industrial policy purports to work by moving resources from sectors that the government considers less desirable to those that it thinks are worth having in the country. In theory, government intervention in the guise of industrial policy can be justified on account of market failure. However, the proponents of industrial policy have jumped to policies which can generate popular appeal, but enjoy limited economic merit. We examine a few such arguments in this Paper. How and why should governments pick companies in growth oriented high technology industries and give them money to set up shop? Because these companies will generate rents and provide well paying jobs, the argument goes, government should subsidize selected corporations or industries that produce high value added goods.

The problem with these arguments is that if these businesses are valuable, now and in the future, the marketplace will allocate and shift resources without government programmes in most industries. It is possible that markets are not doing a perfect job. But to implement strategic trade and industrial policies, the authorities require detailed information on market concentration, the magnitude of spillover effects, and the reaction of our trading partners before

picking corporations that are to receive government money. It is a general property of strategic trade and industrial policies that their effectiveness depends on an exact reading not only of the targeted industry, but also of the impact on other industries with which it competes for resources. The crucial question here is whether the intervention by bureaucrats can outperform the market outcome. The Paper looks at several specific examples in Europe and Japan that suggest that picking "winners" leads to sub-optimal results.

The empirical evidence of industrial policy is, at best, a mixture of failures and arguable successes. In Japan, the "success" of industrial policy occurred from the 1950s to the early 1970s, but was a response needed to balance other distortions created by Japanese government policy, including exchange and interest rate controls. Moreover, Japanese policies were more directed at catching up rather than supporting industries of the future that one commonly expects strategic trade policy to deliver. From the mid 1970s on, Japan has not been the first mover and its corporations have not been the first ones to capture rents, even in the case of semiconductors.

Enhanced access to international markets and domestic markets free of impediments are linked and mutually reinforcing. Market economies work well because they constantly move resources from relatively unproductive uses to relatively productive ones. This is a powerful and enriching process of destruction and renewal. Free trade broadens the scale of the market, increases the pressure of competition and facilitates the process of creative adjustment. Departures from this fundamentally sound approach should be truly exceptional, limited to substantiated instances of market failure or the defence of otherwise competitive industries from the clearly predatory policies of other governments. But even in these latter instances, strategic trade and industrial policies represent a second-best option. International rule-making developed through trade negotiations should remain the preferred approach for Canada. Such negotiations can be tedious and frustrating, but they have delivered results that have served Canada well. Rule-making is more likely to bring permanent, optimal solutions than embarking on the uncharted, and essentially unchartable, waters of strategic trade policy.

## 1. INTRODUCTION

Au cours des années 80, la balance commerciale des États-Unis s'est nettement détériorée, à mesure que le Japon, l'Allemagne et les PNI de l'Asie accumulaient des excédents énormes et soutenus. Les É.-U. ont commencé de se préoccuper de plus en plus de ce que les marchandises américaines étaient exclues de nombreux marchés étrangers, en particulier du marché japonais. Les industries de pointe américaines devenaient de moins en moins compétitives. En conséquence, les «bons emplois bien rémunérés» disparaissaient. Au regard de cette évolution, bien des gens ont commencé à se demander si la dépendance à l'égard d'ententes multilatérales de libre-échange, qui ont dominé les échanges commerciaux d'après-guerre, est encore la meilleure voie à suivre pour les États-Unis. La réaction américaine à ces pressions aura de vastes répercussions pour le système commercial international dans son ensemble et pour la prospérité du Canada en particulier.

Les enjeux visant le régime multilatéral proviennent également de l'élaboration récente de la théorie de la soi-disant politique commerciale stratégique. Certains analystes, comme Prestowitz<sup>1</sup>, Reich<sup>2</sup> et Thurow<sup>3</sup>, ont avancé que la politique commerciale des États-Unis devrait «orienter les échanges commerciaux» afin de rétablir et de maintenir la compétitivité des industries américaines d'exportation. Traditionnellement, des pressions ont été exercées en faveur du protectionnisme dans le but d'éviter l'élimination d'emplois dans les anciens secteurs d'activité «en déclin.» La nouvelle politique commerciale miserait sur la taille du marché américain pour promouvoir des objectifs d'accès à des marchés précis à l'étranger pour les exportateurs américains (en particulier dans le secteur de la haute technologie, qui est susceptible de produire des retombées externes dans tous les secteurs de l'économie), lesquels pourraient dominer les marchés mondiaux, ce qui permettrait de conserver des emplois fortement rémunérés aux États-Unis. Les emplois ne sont pas au coeur du débat contemporain sur le commerce, mais plutôt la rémunération et le niveau de vie. On utilise souvent la nouvelle théorie de la politique commerciale stratégique comme soutien intellectuel en vue de gérer le commerce aux moyens d'objectifs en matière de parts de marché et de l'octroi d'aide gouvernementale ciblée dans le pays pour les secteurs d'activité se heurtant à la concurrence «déloyale» de fournisseurs étrangers.

---

<sup>1</sup> Clyde V. Prestowitz, *Trading Places : How We Allowed Japan to Take the Lead*. New York, Basic Books, 1988.

<sup>2</sup> Robert E. Reich, *The Work of Nations : Preparing Ourselves for 21st Century Capitalism*, New York : Knopf, 1991. Aujourd'hui, M. Reich est le secrétaire au Travail du gouvernement Clinton.

<sup>3</sup> Lester C. Thurow, *Head to Head*, New York : Warner Books, 1992.

Selon Dornbusch, les problèmes commerciaux des États-Unis découlent principalement des barrières visant l'importation de marchandises américaines au Japon, lesquelles provoquent une diminution de la valeur du dollar américain et réduisent la rémunération réelle et le niveau de vie des Américains.<sup>4</sup> Dornbusch prône des mesures commerciales «axées sur les résultats» et une politique de bilatéralisme agressif. Il fixerait des objectifs quantitatifs pour les exportations américaines vers le Japon et, en l'absence de résultats concrets, menacerait d'imposer à ce dernier des droits à l'importation plus élevés. Dornbusch ne se préoccupe pas de favoriser les exportations d'un secteur de l'industrie au détriment d'un autre. Selon lui, un dollar de vente à l'exportation est aussi bénéfique pour les États-Unis qu'un dollar provenant de tout autre secteur.

Laura D'Andrea Tyson préconise une autre version de la nouvelle approche américaine en matière de commerce international. Selon elle, les États-Unis ont besoin d'une politique gouvernementale qui favorise activement la création d'industries à forte valeur ajoutée. Elle est convaincue que l'essor de certaines industries stratégiques américaines, comme les secteurs pointus de l'électronique et des communications, a des retombées positives sur le reste de l'économie américaine. Si l'on insufflait suffisamment de vigueur à ces secteurs d'activité, cela éviterait aux États-Unis de perdre des marchés en raison des coups de boutoir des pratiques commerciales agressives du Japon et de l'Union européenne. Après tout, les autres gouvernements soutiennent activement leurs industries de pointe, fait-elle remarquer. Mme Tyson soutient que les États-Unis ne peuvent pas s'en remettre uniquement aux forces imparfaites du marché international pour développer de telles industries. En conséquence, sa politique de gestion du commerce comprend la négociation d'une série d'accords internationaux en reconnaissant que les gouvernements subventionnent, protègent et soutiennent d'une manière ou d'une autre leurs industries de pointe. Elle établirait les règles du jeu de telles interventions. Faute de pouvoir conclure de tels accords, Mme Tyson soutient que les États-Unis devraient alors établir des objectifs chiffrés pour les exportations des pays étrangers vers les États-Unis ou vice versa (applicables à des secteurs de l'industrie précis) et invoquer la menace de diverses sanctions pour obtenir ces résultats.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Rudiger W. Dornbusch, «Policy Options for Freer Trade : The Case for Bilateralism», dans *An American Trade Strategy : Options for the 1990s*, sous la direction de Robert Z. Lawrence et C.L. Schultze, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1990, pages 106 à 134.

<sup>5</sup> Laura D'Andrea Tyson, *Who's Bashing Whom? Trade Conflict in High-Technology Industries*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1992. À son crédit, Mme Tyson critique de façon également cinglante les règles internationales actuelles sur le dumping. Par exemple, elle considère que la méthode antidumping fondée sur la valeur calculée (y compris aux États-Unis) est arbitraire et contraire aux bonnes pratiques économiques (p. ex., la concentration sur le calcul du prix total moyen et une marge de profit «normale» calculée unilatéralement). Mme Tyson est l'actuelle présidente du Conseil des conseillers économiques du gouvernement Clinton.

### 1.1 La politique commerciale stratégique et les marchés imparfaitement concurrentiels

La concurrence imparfaite entre un petit nombre de grandes entreprises, en particulier dans le secteur de la haute technologie, donne la possibilité à chacune d'elles de réaliser des bénéfices, ou «rentes», supérieurs à la normale. En tenant ces rentes pour acquis, les environnements commerciaux qui offrent à un pays un accès accru à des rentes sont supérieurs, du point de vue économique, à d'autres situations. La politique commerciale stratégique peut, du moins en théorie, réaliser de tels schémas commerciaux. En revanche, elle peut empêcher d'autres pays d'obtenir un tel avantage au détriment de «notre» pays. Par conséquent, la politique commerciale stratégique constitue essentiellement un mécanisme de transfert des rentes dans des marchés imparfaitement concurrentiels.

La politique commerciale peut favoriser le transfert des rentes, parce qu'elle modifie les conditions du marché mondial en notre faveur. Par exemple, les entreprises peuvent considérer que nos subventions à l'exportation équivalent à des innovations visant à réduire les coûts. En outre, elles peuvent empêcher ou dissuader des entreprises étrangères d'accroître leurs rentes sur les marchés des pays du tiers monde. Un droit de douane à l'importation peut donner les mêmes résultats dans le pays. Afin d'influer ainsi sur les décisions des rivaux, des entreprises étrangères doivent considérer qu'une politique intérieure de ce genre constitue un engagement crédible. Les entreprises locales peuvent donner des indications à cet effet en encourageant d'énormes coûts irrécupérables et en augmentant leur capacité de production, ce qui leur permettra de réaliser des économies d'échelle. Si des concurrents étrangers veulent toujours accaparer le marché, nos entreprises peuvent accroître leur production et réduire les coûts unitaires pour vendre moins cher que leurs rivaux. «Ils» sont évincés et «nous» accaparons le marché. Voilà pour la théorie.

### 1.2 La politique commerciale stratégique et la politique industrielle

Outre les rentes acquises grâce à la promotion des exportations, les partisans de la politique commerciale stratégique pensent que le ciblage et la promotion des industries de pointe apporteront d'autres avantages. Nombre de secteurs de l'industrie qui employaient des travailleurs spécialisés et des techniques pointues ont une particularité, à savoir la recherche et de développement dans un secteur a des retombées bénéfiques sur le reste de l'économie. En fonction de ce raisonnement théorique, il est logique qu'un gouvernement cible ces industries et leur accorde des subventions afin de tirer parti de leurs effets favorables. C'est là le vieil argument de la politique industrielle. Du point de vue du ciblage industriel, les partisans de la politique commerciale stratégique ont simplement étendu au commerce international l'argument de la politique industrielle. La politique industrielle consiste en une tentative, par un gouvernement, d'encourager le déplacement des ressources vers des secteurs particuliers qu'il considère importants pour la croissance économique future. Des pays comme le Japon et la France et, dans une certaine mesure, les États-Unis et le Canada, ont mis en place une politique

industrielle qui a donné des résultats inégaux. Nous résumons plusieurs études de cas pratiques à la partie 3.

Le reste du document est structuré comme suit : la partie 2 établit la théorie et quelques considérations relatives à la politique commerciale stratégique et à la politique industrielle. Dans la partie 3, nous évaluons le bien-fondé de ces politiques. À la partie 4, nous analysons la politique commerciale stratégique du point de vue du commerce du Canada. Enfin, les conclusions se trouvent à la partie 5. À l'Annexe, nous donnons d'autres exemples de concurrence imparfaite et de politique commerciale stratégique. Une étude parallèle, le Document no 93/16 du Groupe de la planification des politiques, explore en détail l'incidence de la politique industrielle et de la politique commerciale stratégique sur le rendement économique du Japon.

## **2. LA THÉORIE DU COMMERCE STRATÉGIQUE ET LA POLITIQUE INDUSTRIELLE**

### **2.1 La théorie simplifiée de la politique commerciale stratégique**

Nous allons maintenant présenter, de façon simplifiée, le cas d'une politique d'amélioration du bien-être qui s'appuie sur des subventions en vue d'améliorer la position stratégique d'une entreprise locale en concurrence directe avec une rivale étrangère sur des marchés mondiaux. Imaginons deux entreprises, l'une japonaise et l'autre américaine, qui desservent un marché mondial se trouvant entièrement dans d'autres pays. Chacune d'elles reconnaît que ses bénéfices dépendent en partie des initiatives de l'autre. Comment réagiront les entreprises dans cette situation de «jeu stratégique?» De nombreuses voies sont possibles. Les modèles développés par Cournot ou Bertrand sont deux théories plausibles.<sup>6</sup> Selon Cournot, un équilibre stable s'installera lorsque chaque entreprise fait de son mieux, c.-à-d. maximise ses bénéfices en choisissant son propre niveau de production, compte tenu de celui de sa concurrente. En général, lorsqu'il n'y a que deux entreprises, chacune d'entre elles peut réaliser des bénéfices relativement élevés. En outre, chaque entreprise peut accroître ses bénéfices si elle réussit à persuader sa concurrente de réduire sa production.

Supposons que l'entreprise japonaise réussisse à accroître sa productivité et soit en mesure de baisser ses coûts de production d'unités supplémentaires. Selon le nouvel équilibre de Cournot, l'entreprise japonaise novatrice accroîtra sa part du marché mondial au détriment de sa concurrente américaine. Elle tire un double avantage des coûts plus faibles. Tout

---

<sup>6</sup> Dans le modèle de Bertrand, les entreprises oligopolistiques se font concurrence en établissant le prix de vente de leurs produits. Les modèles de Bertrand et de Cournot sont bien exposés dans l'ouvrage de Jean Tirole intitulé *The Theory of Industrial Organization*, M.A. : MIT Press, 1988, chapitre 5.

d'abord, elle réalise directement des bénéfices parce que les coûts sont moindres. Ensuite, la baisse des coûts améliore sa position stratégique sur le marché mondial et force indirectement l'entreprise américaine à réduire ses activités, ce qui permet à l'entreprise japonaise d'accroître ses bénéfices. Par conséquent, les avantages qu'en retire cette dernière sont supérieurs au montant de l'économie de coûts.

● **La politique commerciale de transfert des bénéfices dans des marchés imparfaitement concurrentiels**

Supposons que l'entreprise japonaise reçoive une subvention à l'exportation (ou à la production). Cette subvention a le même effet qu'une innovation qui permet de réduire les coûts. Elle permet à l'entreprise japonaise d'accroître sa production de façon économique, même si elle tient compte de la production de sa concurrente américaine. L'augmentation de la production de l'entreprise japonaise est crédible. Pour la concurrente américaine, la meilleure réaction consiste à réduire sa production. En fait, la subvention permet à l'entreprise japonaise d'accaparer une part plus importante d'un marché international rentable.<sup>7</sup>

Est-ce qu'une politique de subventions à l'exportation sert l'intérêt national?<sup>8</sup> La subvention produit deux effets : l'effet de transfert et l'effet «stratégique.» Premièrement, le coût de la subvention constitue un fardeau supplémentaire pour les contribuables, mais cet impôt est compensé par une baisse des prix à la consommation et revient donc à un transfert. Deuxièmement, l'augmentation des bénéfices de l'entreprise japonaise est *supérieur* au montant de la subvention. Les avantages qu'en retire l'entreprise sont plus grands que le coût supporté par les contribuables. Si les actionnaires de cette entreprise sont des ressortissants japonais, cette politique de subvention sert l'intérêt national. Toutefois, cette politique est abusive. Les gains que réalise l'économie japonaise sont entièrement au détriment de l'entreprise américaine.<sup>9</sup>

L'argument en faveur de la politique commerciale stratégique repose principalement sur le fait que les gouvernements disposent d'outils comme les subventions, que les entreprises ne peuvent pas dégager à l'interne et qui peuvent en outre dissuader les concurrents. De telles

---

<sup>7</sup> À l'Annexe, nous donnons un exemple chiffré de la façon dont la politique commerciale stratégique d'un gouvernement peut transférer des rentes d'une entreprise étrangère à une entreprise nationale sur les marchés internationaux.

<sup>8</sup> L'intérêt national est l'optimisation de la valeur réelle totale des biens et services que possède l'ensemble de la société.

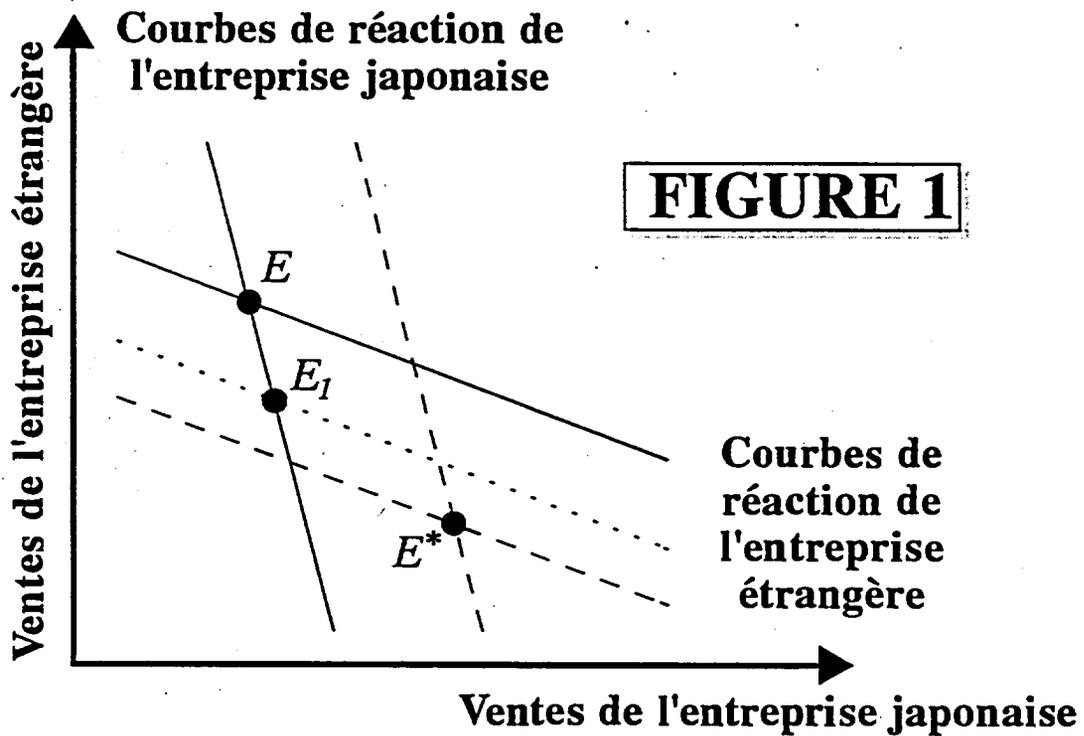
<sup>9</sup> James A. Brander et Barbara J. Spencer exposent le modèle en détail dans leur article intitulé «Export Subsidies and International Market Share Rivalry», publié dans le *Journal of International Economics*, (18) 1985, pages 83 à 100.

politiques gouvernementales peuvent apporter un avantage national. Toutefois, cet argument en faveur des subventions ne veut pas dire qu'il faut subventionner toutes les exportations. Cela ne donnerait aucun résultat pour la plupart des secteurs de l'industrie et accroîtrait considérablement le fardeau fiscal. La politique devra viser à cibler des secteurs particuliers de l'industrie, à «choisir des gagnants», ce qui n'est pas facile.<sup>10</sup>

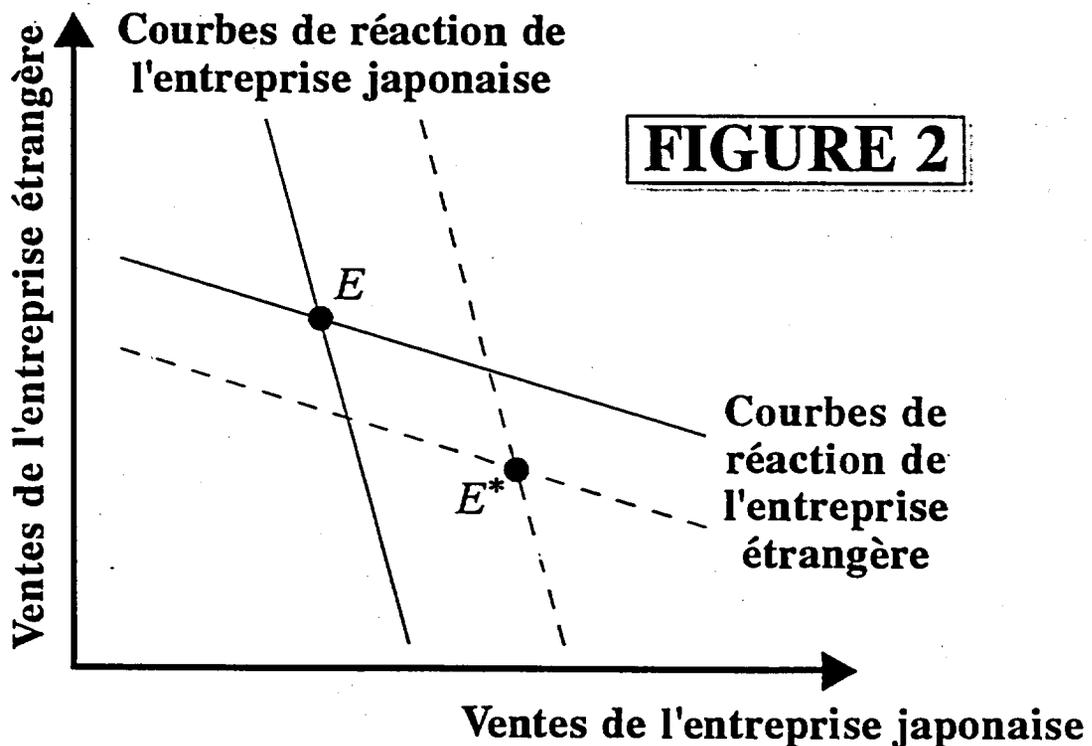
---

<sup>10</sup> James A. Brander, «Rationales for Strategic Trade and Industrial Policy», dans *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, sous la direction de Paul R. Krugman, MA : MIT Press, 1986, pages 23 à 46.

# Protection contre les importations en vue de promouvoir les exportations



MARCHÉ JAPONAIS



MARCHÉ À L'EXPORTATION  
(AMÉRICAIN)

● **La politique commerciale stratégique et les économies d'échelle**

Envisageons une situation où une entreprise a un certain avantage en raison de sa taille. Le coût de production d'une unité supplémentaire baisse à mesure que la production de l'entreprise augmente. Les coûts différentiels peuvent également diminuer à mesure que cette entreprise progresse dans son « apprentissage », ou en raison de la concurrence dans la recherche et le développement. Supposons que le gouvernement japonais évince entièrement l'entreprise américaine du marché japonais en recourant à un contingent, à des droits de douane ou à l'achat par des sociétés d'État.

Pour faciliter les choses, examinons les Figures 1 et 2 où la situation de libre-échange est représentée par la ligne continue (ou courbes de réaction). Dans la Figure 1, le marché intérieur japonais est desservi par une entreprise japonaise et une entreprise étrangère américaine. La courbe de réaction de chaque entreprise indique le niveau de ventes qui optimiserait ses propres bénéfices, compte tenu des ventes de sa concurrente. À mesure que nous nous déplaçons vers le nord-ouest sur la courbe de réaction de l'entreprise japonaise, nous observons les répercussions de l'augmentation des importations en provenance des États-Unis. Les ventes de l'entreprise japonaise diminuent, mais dans une moindre mesure que l'augmentation des importations. Le prix baisse, ainsi que les bénéfices du producteur japonais. L'équilibre, représenté par le point E, se trouve à l'intersection des deux courbes de réaction, car c'est uniquement à ce point que chaque entreprise fait de leur mieux, compte tenu du comportement stratégique de sa concurrente. La Figure 2 représente le marché d'exportation de l'entreprise japonaise aux États-Unis.

Supposons maintenant que le gouvernement japonais impose des droits de douane à l'importation, ce qui constitue l'outil de politique commerciale le plus simple et le plus répandu.<sup>11</sup> Cette mesure accroît le prix rendu du produit de l'entreprise américaine sur le marché japonais et fait baisser sa courbe de réaction, comme l'indique la ligne pointillée dans la Figure 1. Le nouveau point d'intersection est déplacé à  $E_1$ . Ce n'est toutefois pas le point d'équilibre final. Étant donné que la production de l'entreprise japonaise augmente, son coût différentiel baisse. Parallèlement, le coût marginal de l'entreprise américaine augmente. Tout cela a des répercussions supplémentaires sur leur courbe de réaction dans les deux marchés. Celle de l'entreprise japonaise se déplace vers la droite, et celle de l'entreprise américaine, vers le bas. À leur tour, ces déplacements entraînent une augmentation des ventes de l'entreprise japonaise et une baisse de celles de sa concurrente américaine sur les deux marchés. Il s'ensuit une baisse du coût différentiel de l'entreprise japonaise et un accroissement de celui de sa

---

<sup>11</sup> Paul R. Krugman, « Import Protection as Export Promotion : International Competition in the Presence of Oligopoly and Economies of Scale », dans *Monopolistic Competition and International Trade*, sous la direction de H. Kierzkowski, New York : Oxford University Press, 1984.

concurrente américaine, ce qui provoque d'autres changements dans la production, et ainsi de suite. Puisque tous ces changements tendent vers la même direction, les prévisions qualitatives quant au résultat final sont claires. Après tous ces changements, les courbes de réaction sont représentées par les lignes en tirets et l'équilibre qui en résulte se trouve au point E\*. Non seulement l'entreprise japonaise a consolidé sa position sur le marché intérieur, mais elle a également enregistré des gains sur le marché à l'exportation. La protection contre les importations a été un outil de promotion des exportations. La défense s'est révélée la meilleure forme d'attaque.<sup>12</sup>

En accordant à une entreprise locale une position privilégiée sur son marché intérieur, le Japon lui donne un avantage quantitatif par rapport aux concurrentes étrangères. Cet avantage quantitatif se traduit par des coûts marginaux plus faibles et une part de marché plus importante sur les marchés internationaux. Le coût supplémentaire pour les consommateurs japonais n'est principalement qu'un transfert à l'entreprise japonaise. Cette dernière, toutefois, en tire également des avantages sous forme de bénéfices accrus sur les marchés étrangers, et ces avantages peuvent peser lourd dans la balance.

En résumé, les économies d'échelle et la concurrence imparfaite provoquent des incitations à l'adoption unilatérale d'une politique commerciale interventionniste. En outre, elles accroissent beaucoup les gains découlant du commerce. Le commerce international élargit le marché, ce qui permet de réaliser des économies d'échelle et d'accroître la concurrence dans les secteurs de l'industrie imparfaitement concurrentiels. Toutefois, les partisans de la politique commerciale stratégique soutiennent que, quel que soit le pays en cause, il y a beaucoup plus à gagner en pénétrant les marchés de l'autre pays qu'en permettant aux entreprises étrangères d'avoir accès aux marchés intérieurs. C'est là le point principal de l'argument néo-mercantiliste. Il suppose, bien sûr, que les autres pays ne limiteront pas l'accès à leurs marchés, ou du moins pas dans la même mesure.

---

<sup>12</sup> Lorsqu'une seule entreprise locale concurrence une entreprise étrangère pour décider du prix, selon le modèle de Bertrand, sur un marché tiers, une *taxe à l'exportation*, plutôt qu'une subvention à l'exportation, accroît le bien-être intérieur. La taxe rend plausible la promesse de l'entreprise locale de ne pas vendre moins cher que sa concurrente étrangère et, de ce fait, permet aux deux entreprises de maintenir un degré élevé de collusion. Les bénéfices de l'entreprise locale n'augmenteront peut-être pas, car elle doit payer la taxe sur ses ventes à l'exportation, mais le montant total des recettes fiscales et des bénéfices réalisés dans le pays s'accroîtra avec la mise en place d'une faible taxe à l'exportation. Voir Jonathan Eaton et Gene M. Grossman, «Optimal Trade and Industrial Policy Under Oligopoly», dans *Quarterly Journal of Economics*, (101) mai 1986, pages 383 à 406.

## 2.2 La logique de la politique industrielle et sa mise en oeuvre

L'argument théorique en faveur d'une politique industrielle agressive de la part d'un gouvernement repose entièrement sur les prémisses de l'échec des mécanismes du marché. Dans les pays industrialisés, cet échec des mécanismes du marché peut prendre deux formes.

### ● La concurrence imparfaite

La concurrence imparfaite dans les marchés concentrés entraîne un écart entre les rendements privé et social. Il s'agit d'un genre d'échec des mécanismes du marché qui mène à une répartition inefficace des ressources. Les rentes de monopole sur des marchés internationaux concentrés, qu'elles soient produites ou non par des gouvernements, fournissent une raison à ces derniers de cibler de tels secteurs de l'industrie.

La politique de ciblage industriel favorise toujours certains secteurs de l'économie au détriment des autres. Comment choisir les secteurs qui doivent être favorisés? En raison des forces qui interviennent dans une économie de marché, certains secteurs vont prendre de l'expansion, tandis que d'autres régresseront. Pour concevoir une politique industrielle efficace, un gouvernement ne doit pas se contenter de décider quels sont les secteurs d'avenir ou les plus prometteurs au plan des rentes. Il doit aussi répondre à la question suivante bien plus complexe : quels secteurs doivent prendre de l'expansion ou régresser plus rapidement que si on laissait jouer les forces du marché? Pour qu'un gouvernement justifie la mise en place d'un programme de transfert de ressources, il lui sera nécessaire de prouver que, pour certaines raisons, le transfert se fait trop lentement. Dans leur choix des gagnants, les planificateurs doivent disposer de meilleurs renseignements que ceux qui découlent du marché. Ce genre d'intervention d'un gouvernement doit être justifiée par un examen concret en profondeur du secteur de l'industrie pertinent. En principe, la politique commerciale et industrielle doit cibler précisément le secteur d'activité où les mécanismes du marché ne fonctionnent pas.

### ● Les facteurs externes

Le deuxième genre d'échec des mécanismes du marché est dû à des facteurs externes. La recherche et le développement, la haute technologie et d'autres secteurs de l'industrie tirent des avantages des facteurs externes. Dans les pays industrialisés, les entreprises consacrent beaucoup de ressources à la recherche et au développement. Même si les entreprises peuvent profiter de certains avantages de leur propre investissement dans les connaissances, elles ne peuvent généralement pas en profiter entièrement. Certains avantages reviennent à d'autres entreprises qui peuvent imiter les idées et les techniques des chefs de file. Les entreprises peuvent «créer à l'envers» les designs de leurs concurrentes. Les lois sur les brevets n'offrant que peu de protection aux innovateurs, on peut soutenir que les entreprises de pointe ne sont pas aussi motivées à innover qu'elles devraient l'être. Cela justifie-t-elle l'intervention du

gouvernement par une politique industrielle? Réfléchissons aux trois importantes questions suivantes.

Premièrement, dans quelle mesure un gouvernement peut-il cibler le bon secteur de l'industrie? Manifestement, il n'y a aucune raison de subventionner l'emploi de capital ou de travailleurs non techniques dans les secteurs de pointe. La politique doit viser à favoriser la production de connaissances que les entreprises ne peuvent pas s'approprier. Toutefois, une subvention *générale* à un groupe d'entreprises censées être productrices de connaissances constitue, au mieux, un instrument émoussé.

Deuxièmement, quelle est l'importance des retombées technologiques dans un secteur donné? Un dollar investi en R-D dans le secteur des semi-conducteurs produira-t-il dix cents ou dix dollars d'avantages externes? La subvention optimale doit-elle être égale à 10, 20 ou 100 p. 100? La réponse est un problème empirique difficile à résoudre. C'est la nature des facteurs externes, des avantages qui n'ont pas de valeur marchande, qu'il est difficile d'évaluer. Au lieu de cela, le gouvernement devrait peut-être subventionner la recherche et le développement lorsqu'ils sont effectués. En outre, comment savoir si une entreprise crée des connaissances ou non?

Troisièmement, les partisans de la politique industrielle tendent à se concentrer uniquement sur la recherche et le développement dans le secteur manufacturier en tant que source de retombées non compensées. Mais les médecins ne gagnent-ils pas moins que le bonheur qu'ils apportent simplement en étant disponibles lorsque vous tombez malade? Les banques offrent une infrastructure inestimable. Cela se reflète-t-il dans leurs bénéfices? La rémunération des enseignants est-elle une mesure de leur valeur réelle? Par conséquent, les services sont au moins aussi susceptibles, en moyenne, que le secteur manufacturier de produire des retombées non compensées.<sup>13</sup> La politique industrielle préconise-t-elle les subventions aux médecins?

Malgré les critiques, les retombées technologiques sont probablement le meilleur argument que l'on puisse invoquer intellectuellement en faveur d'une politique industrielle dynamique.

### 2.3 Un débat sur d'autres arguments en faveur de la politique industrielle

Les partisans de la politique industrielle ont aussi présenté des variations sur les thèmes mentionnés ci-dessus. Il est proposé que le gouvernement favorise la croissance a) des secteurs de l'industrie où la valeur ajoutée par travailleur est élevée, b) des secteurs de l'industrie qui

---

<sup>13</sup> Jagdish N. Bhagwati, «Rough Trade», *New Republic* du 31 mai 1993, pages 35 à 40.

assurent le «lien» avec d'autres secteurs, c) des secteurs de l'industrie qui ont des possibilités de croissance future et d) des secteurs de l'industrie qui ont été ciblés par des gouvernements étrangers. Passons brièvement en revue ces arguments.<sup>14</sup>

● Choisir des secteurs de l'industrie à forte valeur ajoutée

La valeur ajoutée varie considérablement d'un secteur de l'industrie à un autre dans une économie.<sup>15</sup> Il semble également que les travailleurs d'un certain nombre de secteurs perçoivent des *rentes*. Une étude de 1984 a révélé qu'aux États-Unis la rémunération moyenne d'un travailleur de l'acier et d'un travailleur de l'automobile était supérieure de 63 et 53 p. 100 respectivement à celle d'un travailleur américain moyen du secteur manufacturier. Selon les auteurs de l'étude, aux États-Unis, les travailleurs du secteur du matériel de transport et ceux du secteur des métaux travaillés gagnent 27 et 26 p. 100 de plus respectivement que la moyenne pour l'ensemble de l'industrie.<sup>16</sup> Cela a amené nombre d'observateurs et d'analystes politiques à soutenir qu'un pays peut accroître son revenu national en réorientant la structure de son industrie vers des secteurs à forte valeur ajoutée par travailleur.<sup>17</sup>

Le problème que pose cet argument est qu'il omet de demander pourquoi certains secteurs ont une plus forte valeur ajoutée par travailleur que d'autres. Les observateurs

---

<sup>14</sup> On trouvera une évaluation critique de la politique industrielle dans l'article de Paul R. Krugman intitulé «Targeted Industrial Policies : Theory and Evidence», dans *The New Protectionist Threat to World Welfare*, sous la direction de Dominick Salvatore, New York : North-Holland, 1987, pages 266 à 296.

<sup>15</sup> La valeur ajoutée d'un secteur de l'industrie est la différence entre la valeur de sa production et la valeur des intrants qu'il achète à d'autres secteurs. La somme de la valeur ajoutée de tous les secteurs de l'industrie constitue le revenu national d'un pays. Par exemple, en 1992, la valeur ajoutée au PIB du Canada a été la suivante : agriculture, foresterie et pêche : 14,6 milliards \$ (2,9 p. 100), exploitation minière : 20,5 milliards \$ (4,1 p. 100), secteur manufacturier : 84,7 milliards \$ (16,9 p. 100), construction : 30 milliards \$ (6 p. 100), services publics : 34 milliards \$ (6,8 p. 100) et transports, commerce, finances et autres services : 318 milliards \$ (63,4 p. 100). Source : Statistique Canada, numéro 15-001 au catalogue, divers numéros.

<sup>16</sup> Ces estimations étaient fondées sur l'Enquête courante sur la population de 1984 et ont été ajustées afin de tenir compte des écarts dans le capital humain et les facteurs démographiques comme le sexe, l'âge, la race, l'état civil et l'éducation; voir A. Krueger et Lawrence H. Summers, «Efficiency Wages and the Interindustry Wage Structure» dans *Economica*, (56)1988, pages 259 à 293. Dans 16 autres pays, les travailleurs de l'acier et de l'automobile avaient une rémunération supérieure à celle du travailleur moyen du secteur manufacturier. Toutefois, l'avantage salarial est bien plus important aux États-Unis. Voir Jaime de Melo et David Tarr, *A General Equilibrium Analysis of US Foreign Trade Policy*, Cambridge : MIT Press, 1992.

<sup>17</sup> Voir, à cet effet, le point de vue de Lawrence F. Katz et Lawrence H. Summers dans «Industry Rents : Evidence and Implications», *Brookings Papers on Economic Activity, Microeconomics*, 1989, pages 209 à 275. M. Summers est le chef du département des Finances du gouvernement Clinton.

supposent souvent que les secteurs à forte valeur ajoutée doivent payer des salaires ou réaliser des bénéfices supérieurs à ceux des secteurs à faible valeur ajoutée. Les premiers sont souvent fortement capitalisés, comme l'industrie pétrochimique. Dans ces secteurs, la forte valeur ajoutée par travailleur est compensée par des coûts en capital extrêmement élevés, de sorte que ni les salaires ni les taux de bénéfices ne s'écartent particulièrement de la normale. Dans d'autres cas, la forte valeur ajoutée reflète le capital humain; une formation poussée ou des qualifications de haut niveau. Par exemple, la productivité de la main-d'oeuvre dans la construction aéronautique est supérieure à celle de la fabrication de chaussures. Il y a une plus forte valeur ajoutée dans l'industrie aéronautique parce qu'elle utilise davantage de capital et (ou) des compétences et une technologie plus poussées que le secteur de la chaussure.

Supposons un instant que le capital investi par travailleur soit élevé dans les secteurs à forte valeur ajoutée. Pouvons-nous alors soutenir qu'un pays peut accroître son revenu national en favorisant l'expansion de ces secteurs? Nous savons que si un pays accumule du capital, il s'enrichira certainement et transférera sa structure industrielle des industries travaillistiques vers des secteurs capitalistiques. Cependant, ce transfert n'exige pas de politique gouvernementale spéciale, car il sera une conséquence naturelle des forces du marché qui réagissent à la disponibilité de capital.

Que se passerait-il si un pays subventionnait ses secteurs de l'industrie capitalistiques? Toutes choses étant égales d'ailleurs, un montant donné de capital permettra d'employer moins de travailleurs dans les secteurs capitalistiques que dans les autres. Par conséquent, un transfert du capital vers l'industrie capitalistique tendra initialement à réduire l'emploi. Même si le chômage finit par disparaître grâce à une baisse des salaires réels qui incite tous les secteurs à remplacer le capital par la main-d'oeuvre, l'augmentation initiale du chômage n'est guère le résultat escompté d'une politique industrielle.

Cette politique industrielle accroîtra-t-elle le bien-être national? La réponse est non, à moins qu'elle ne continue à corriger certains échecs des mécanismes du marché. Si les mécanismes du marché fonctionnent bien, l'attribution initiale des ressources sera déjà optimale, et la répartition favorisée par le gouvernement ne peut pas l'améliorer. Une étude a révélé que, de 1980 à 1984, la rémunération d'un travailleur type dans un secteur fortement axé sur l'exportation était supérieure d'environ 8 p. 100 à celle versée dans un secteur concurrent axé sur l'importation. Toutefois, selon une étude récente, les preuves dans les secteurs de l'industrie où la rémunération est élevée, comme les secteurs américains de l'automobile et de l'acier, n'étaient pas l'argument en faveur d'une politique industrielle. Le salaire supérieur peut même

accroître les coûts sociaux.<sup>18</sup> En outre, bien que certaines entreprises du secteur de la haute technologie réalisent des bénéfices élevés, d'autres font faillite.

● **Stimuler les secteurs de l'industrie qui assurent le lien avec d'autres secteurs**

Certains ont soutenu que certains secteurs de l'économie ont d'importants liens avec d'autres secteurs. L'établissement de tels secteurs pourrait stimuler le développement de fournisseurs locaux (liens en amont) et de nouveaux clients ou consommateurs locaux du produit (liens en aval).<sup>19</sup> L'argument en faveur de l'établissement de liens est populaire parce que l'on estime que la production de biens intermédiaires utilisables par divers secteurs constitue une activité économique plus essentielle que la production de biens de consommation qui vont simplement satisfaire les ménages. On a tendance à penser que les fabricants d'acier ou de puces informatiques font quelque chose de plus sérieux que les producteurs de jouets ou de croustilles de pomme de terre. Par exemple, certains observateurs soutiennent que les subventions japonaises et françaises à l'investissement dans le secteur de l'acier, en provoquant une baisse du prix de ce matériau, a stimulé la croissance de tous les secteurs de l'industrie qui utilisent l'acier, comme la construction navale et automobile. Les secteurs qui ont d'importants liens et répandent de nouvelles technologies dans une vaste gamme des industries ont été surnommés «secteurs stratégiques.»

L'argument en faveur de l'établissement de liens porte que le gouvernement devrait investir davantage dans l'acier, plutôt que dans l'automobile ou la construction navale, que le secteur privé. Cette mesure augmenterait-elle le revenu national? Si les mécanismes du marché fonctionnent bien, la théorie économique indique qu'il n'en sera rien. Un dollar de frais de financement transféré du secteur de l'automobile à celui de l'acier aura pour effet de diminuer la valeur de la production automobile d'un dollar et d'accroître d'autant celle de la production d'acier. La production supplémentaire du secteur de l'acier peut maintenant être utilisée pour ramener la production automobile à son niveau précédent, mais pas plus haut; cela ne fait que confirmer que la répartition initiale était optimale.

Il n'est pas certain que la promotion des secteurs stratégiques est une «solution magique» pour la réussite économique. Rien ne prouve qu'une industrie (puces) ou qu'un groupe de secteurs (informatique et secteurs connexes) est supérieur en soi à un autre. Une étude récente révèle que divers pays ont réalisé des niveaux élevés de productivité en se spécialisant dans des secteurs de l'industrie très différents. Même parmi les PNI, l'importance accordée à l'industrie

---

<sup>18</sup> Jaime de Melo et David Tarr, «Industrial Policy in the Presence of Wage Distorsions : The Case of the US Auto and Steel Industries», *International Economic Review*, (34) novembre 1993, pages 833 à 851.

<sup>19</sup> Le terme est tiré de l'économie du développement; voir Albert O. Hirschman, *Strategy of Economic Development*, New Haven : Yale University Press, 1958.

lourde et capitalistique a apporté relativement peu d'avantages, comme en témoigne l'expérience de la Corée du Sud (acier) et de Singapour (raffinage du pétrole). Malgré la stimulation de certains secteurs de l'industrie lourde, leur réussite réside principalement dans les secteurs à prédominance de main-d'oeuvre.<sup>20</sup>

Dans certains cas, le fait que les objectifs de la plupart des solutions magiques attribuées à la politique industrielle ne valent pas la peine d'être poursuivis ne constitue qu'une partie du problème. En fait, de telles solutions peuvent contrecarrer les objectifs mêmes qu'elles prétendent vouloir atteindre. Prenons l'exemple d'un bien intermédiaire de technologie de pointe, comme les circuits intégrés. Étant donné qu'ils servent d'intrants dans une vaste gamme d'articles électroniques modernes de production et de consommation, le public s'émeut facilement d'un appel véhément en faveur de la promotion d'une telle industrie pour soutenir une pléthore d'activités dans le secteur de la haute technologie. Lorsque les producteurs locaux d'un tel intrant obtiennent une protection douanière contre les fournisseurs étrangers, le prix de cet intrant augmente, ainsi que les coûts des secteurs de pointe soi-disant souhaitables qui utilisent cet intrant. Au lieu de donner un coup de fouet à tout un secteur, la protection d'un intrant peut provoquer une augmentation des coûts des utilisateurs locaux et leur faire céder le marché aux produits finis importés. En 1991, les États-Unis ont imposé un droit de douane de 62 p. 100 sur les écrans d'ordinateurs portatifs importés du Japon, suite à une plainte déposée en vertu de la loi antidumping. Cette mesure aurait pu plaire aux partisans d'une politique industrielle qui croyaient qu'une solide industrie locale d'écrans d'ordinateurs portatifs ne manquerait pas de favoriser la production nationale d'ordinateurs portatifs. Au contraire, les fabricants d'ordinateurs ont commencé à transférer leurs unités de production à l'étranger afin d'éviter cette hausse de prix.<sup>21</sup>

● **Promouvoir les secteurs de l'industrie offrant des possibilités de croissance future**

Selon un autre argument avancé couramment, la politique industrielle devrait canaliser les ressources vers les secteurs de l'industrie offrant de grandes possibilités de croissance future. Sans aucun doute, l'évolution technologique, le déplacement des tendances de la demande et les mouvements de l'avantage comparatif provoquent des taux de croissance très différents dans les divers secteurs d'une économie. Il est parfois possible, mais pas toujours, de prédire quels secteurs connaîtront la plus forte croissance. Le gouvernement devrait-il essayer de «choisir des

---

<sup>20</sup> Daid Dollar et Edward N. Wolff, *Competitiveness, Convergence and International Specialization*, Cambridge, M.A. : MIT Press, 1993.

<sup>21</sup> *Business Week* du 2 décembre 1991, pages 38 et 39. Les restrictions à l'importation de machines-outils ont eu des conséquences différentes, mais tout aussi néfastes. Voir *The New York Times* du 7 octobre 1991, pages D1 et D4.

gagnants» et d'inciter la main-d'oeuvre et le capital à se déplacer vers les secteurs offrant les meilleures perspectives de croissance?

La réponse est toujours la même : si les mécanismes du marché fonctionnent bien, cette intervention gouvernementale est inutile. Dans leurs décisions en matière d'investissement et de carrière respectivement, les entreprises et les travailleurs essaient déjà de choisir les secteurs de l'industrie gagnants. Le rendement du marché ne sera meilleur que si le gouvernement est mieux à même de choisir les gagnants que les participants au marché. En d'autres termes, si tout le monde sait qu'un secteur de l'industrie va croître rapidement, le capital et la main-d'oeuvre s'y déplaceront même sans stimulation spéciale du gouvernement. Ajouter d'autres stimulants pour favoriser ce déplacement serait en fait exagéré, à moins que les mécanismes du marché ne fonctionnent pas très bien. Il est possible d'investir trop dans un secteur à forte croissance, comme le prouvera la discussion qui suit sur l'expérience des secteurs de l'acier et de l'aéronautique.

L'argument selon lequel le gouvernement doit toujours stimuler les secteurs porteurs revient à dire que les marchés privés sous-évaluent systématiquement les perspectives de croissance future. Dans les pays industrialisés, les marchés financiers sont relativement efficaces. Par exemple, aux États-Unis, des investisseurs privés soutiennent souvent des entreprises, comme l'oléoduc de l'Alaska et le développement de la biotechnologie, qui nécessitent d'importantes dépenses initiales - entreprises qui ne seront rentables qu'à longue échéance et peuvent s'avérer très incertaines. Au regard de ces exemples, qui ont tous deux attiré d'énormes investissements privés, il est difficile de prétendre que les marchés privés manquent systématiquement de vision.

### ● Réagir aux politiques industrielles d'autres pays

Enfin, un argument qui revient particulièrement souvent dans la discussion, aux États-Unis et ailleurs, est l'adoption d'une politique industrielle à titre de mesure préventive. Supposons que d'autres pays apportent une aide à une industrie, ce qui provoque la contraction de ce secteur au Canada. Le Canada ne devrait-il pas réagir en aidant ce secteur? Au cas contraire, selon certains, le Canada permettra en fait aux politiques industrielles d'autres pays de définir sa structure industrielle. L'économiste français Frederic Bastiat a écrit que le fait que d'autres pays aient des rochers dans leurs ports ne justifie pas qu'on en jette dans les nôtres - autrement dit, ce n'est pas parce que d'autres pays modifient leur production par l'entremise du protectionnisme et des subventions qu'il faut modifier la nôtre.

Du point de vue politique, ce problème met en évidence la complexité de la politique commerciale stratégique. Nous savons que, selon la théorie du commerce, le libre-échange est de loin la meilleure politique. Une politique commerciale qui ne crée aucune distorsion sert le mieux les intérêts d'un pays, indépendamment de ce que font les autres. Prenons le cas d'un

pays étranger qui subventionne une industrie, disons le textile, dont l'avantage comparatif diminue déjà au Canada. De toute évidence, le Canada devrait favoriser cette tendance en n'empêchant pas le transfert des ressources de l'industrie textile, qui est à forte proportion de main-d'oeuvre, vers d'autres secteurs. Les forces du marché feront cet ajustement automatiquement, car la baisse du prix relatif du textile fournira cette stimulation. À moins que certains mécanismes du marché ne fonctionnent pas dans l'économie canadienne, il n'est pas nécessaire que le gouvernement adopte une politique spéciale pour arrêter ou accélérer le rythme de l'adaptation.

L'analyse de la politique considère les solutions de deuxième ou troisième choix lorsque la politique industrielle d'un pays étranger aide un secteur, disons le blé, où le Canada a un avantage comparatif. En raison de cette protection étrangère, le Canada est confronté à un dilemme. S'il ne fait rien et que les ressources du secteur privé se déplacent de la production de blé vers d'autres industries, et si le secteur du blé nécessite d'importants coûts irrécupérables, il est très probable que les capitaux ne reviendront pas facilement dans l'industrie canadienne du blé advenant que le pays étranger élimine sa subvention ultérieurement. Si le Canada laisse des céréaliers étrangers relativement inefficaces, mais fortement subventionnés, accaparer les marchés mondiaux, des secteurs efficaces de l'industrie canadienne seront rayés de la carte. Le résultat non coopératif de cette situation forcera le Canada à subventionner l'industrie menacée et, éventuellement, à prendre quelques mesures de rétorsion contre le pays étranger. Le danger, bien sûr, est que des groupes d'intérêts dans les deux pays interviennent et institutionnalisent ce qui était censé être une mesure préventive à court terme. Cette situation peut se prolonger, les contribuables des deux pays se voyant obligés de maintenir les subventions. Les problèmes actuels que pose le secteur agricole dans les pays industrialisés sont, en gros, un témoignage de ce phénomène. La politique industrielle a provoqué des distorsions dans tous les pays et a détérioré leur situation. Cependant, il est également désagréable d'abandonner une industrie compétitive qui se heurte à une concurrence déloyale.

L'application pratique d'une politique stratégique et industrielle est semée d'embûches, que l'objectif visé soit de s'attribuer des bénéfices ou de prendre des mesures de rétorsion contre des concurrents qui, paraît-il, le font. Le fait que le gouvernement doive choisir agressivement les secteurs industriels constitue davantage une invitation, pour les groupes directement intéressés, à prendre en main la politique industrielle avec le jeu du protectionnisme, plutôt qu'un mécanisme de stimulation des champions du marché. La meilleure solution exige que les institutions qui régissent la politique commerciale soient fondées sur des négociations multilatérales et des règles axées sur les forces du marché. Il s'agit d'un processus laborieux et à étapes - mais il est essentiel à la recherche de solutions à long terme et efficaces du point de vue économique.

### 3. L'EXPÉRIENCE DE LA POLITIQUE COMMERCIALE STRATÉGIQUE

«Lorsqu'ils (*les mercantilistes*) disent pays, comprenez aristocratie, et vous ne serez jamais très loin de la vérité.»

John Stuart Mill  
(Le mot en italique a été ajouté)

#### 3.1 Les faits empiriques sur la politique commerciale stratégique

Bien qu'un certain nombre de secteurs de l'industrie aient été étudiés afin de déterminer les genres de résultats possibles, les travaux empiriques dans ce domaine n'en sont encore qu'à leurs débuts. La méthode la plus fréquemment utilisée pour ce genre d'étude est celle d'un «équilibre mesuré.»<sup>22</sup>

Dans leur étude du marché des semi-conducteurs, Baldwin et Krugman sont arrivés à la conclusion qu'une politique gouvernementale pouvait grandement modifier la structure de la concurrence dans ce secteur, mais que l'adoption de politiques stratégiques ne produirait pas énormément de gains en matière de bien-être national.<sup>23</sup> Dixit est arrivé à la même conclusion, soit que les gains en bien-être résultant d'une politique commerciale stratégique sont modestes dans le secteur de l'automobile, sauf lorsque la valeur sociale des recettes gouvernementales provenant des droits de douane est élevée ou qu'une grande partie des paiements effectués aux travailleurs de l'automobile est considéré comme une rente plutôt qu'un coût d'opportunité.<sup>24</sup> Baldwin et Krugman ont constaté que les subventions stratégiques versées à la société Airbus afin de l'aider à mettre au point un gros-porteur à réaction ont peut-être augmenté un peu le bien-être général des Européens, mais cette constatation découle davantage du gain en rentes du

---

<sup>22</sup> Dans cette procédure, l'investigateur présente un modèle particulier d'une industrie en en précisant le mode de conduite, l'intégration au marché, les possibilités d'accès au marché ou de sortie de celui-ci, etc. Ensuite, il incorpore les données et les paramètres facilement disponibles au modèle. Enfin, il génère les données et les paramètres non disponibles pour que la solution équilibrée du modèle corresponde au résultat observé pendant une année de référence donnée.

<sup>23</sup> Richard E. Baldwin et Paul R. Krugman, «Market Access and International Competition : A Simulation Study of 16K Random Access Memories», dans *Empirical Methods for International Trade*, sous la direction de Robert Feenstra, MA : MIT Press, 1988, pages 171 à 197.

<sup>24</sup> Avinash K. Dixit, «Optimal Trade and Industrial Policies for the US Automobile Industry», dans *Empirical Methods for International Trade*, sous la direction de Robert Feenstra, MA : MIT Press, 1988, pages 171 à 197.

consommateur résultant de la mise en marché du produit initial que d'un transfert de bénéfices excédentaires.<sup>25</sup>

De l'analyse effectuée par Baldwin et Flam sur le marché mondial des avions navettes de 30 à 40 passagers, il ressort un appui plus ferme pour les avantages éventuels découlant des interventions commerciales stratégiques.<sup>26</sup> En revanche, Smith et Venables ont trouvé que l'Europe enregistrait des gains considérables de la libéralisation supplémentaire de son commerce interne dans divers secteurs oligopolistiques de l'industrie, et sur le marché de l'automobile en particulier.<sup>27</sup>

### 3.2 L'expérience de la politique industrielle

Les objectifs des politiques industrielles des grands pays sont très controversés, sans parler de leur réussite. Ci-dessous, nous présentons certains faits saillants de la politique industrielle de la France, du Japon et des États-Unis.<sup>28</sup>

#### ● La politique industrielle française

Depuis les années 60, le gouvernement français s'inquiète à l'idée que la technologie mondiale ne soit dominée par de grandes entreprises américaines, ou, plus récemment, japonaises. La justification logique de la politique industrielle française est que, si la France n'est pas en mesure d'éliminer la puissance commerciale des multinationales étrangères, elle doit

---

<sup>25</sup> Richard E. Baldwin et Paul R. Krugman, «Industrial Policy and International Competition in Wide-Bodied Jet Aircraft», dans *Trade Policy Issues and Empirical Analysis*, sous la direction de Robert E. Baldwin. Chicago : University of Chicago Press pour le National Bureau of Economic Research, 1988.

<sup>26</sup> Richard E. Baldwin et Harry Flam, «Strategic Trade Policy in the Market for 30-40 Seat Commuter Aircraft», *Weltwirtschaftliches Archiv*, (125) 1989, pages 484 à 500.

<sup>27</sup> Alasdair Smith et Anthony J. Venables, «Completing the Internal Market in the European Community», *European Economic Review*, (32) 1988, pages 1501 à 1525 et Alasdair Smith et Anthony J. Venables, «Counting the Costs of Voluntary Export Restrictions in the European Car Market», dans *International Trade and Trade Policy*, sous la direction de Elhanan Helpman et A. Razin, Cambridge, Massachusetts : MIT Press, 1991.

<sup>28</sup> Voir une discussion de la politique industrielle du Canada dans Donald G. McFetridge, «The Economics of Industrial Policy», dans *Canadian Industrial Policy in Action*, Les études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, No 4, Toronto : University of Toronto Press, 1985 et Richard G. Harris, *Trade, International Policy and International Competition*, dans *Canadian Industrial Policy in Action*, études choisies de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement pour le Canada, No 13, Toronto : University of Toronto Press, 1985.

établir une position de force sur son marché intérieur et préserver son indépendance.<sup>29</sup> Les marchés publics ont permis aux entreprises nationales de jouir de marchés préférentiels. Par exemple, la compagnie de téléphone d'État devait s'approvisionner en matériel de télécommunications et informatique auprès d'entreprises françaises. On a eu recours à d'énormes subventions gouvernementales pour promouvoir certains secteurs de l'industrie, comme la construction aéronautique, qui est considérée comme un secteur essentiel.

Quel a été le résultat de la politique industrielle française? Tandis que l'ensemble de l'économie a bien marché, les secteurs les plus convoités par le gouvernement n'ont pas obtenu d'aussi bons résultats.<sup>30</sup> À la fin des années 60, le gouvernement était encore le plus gros acheteur de nombreux produits de pointe. Ayant compté sur le gouvernement pendant si longtemps, l'industrie française est devenue tributaire d'une clientèle captive. La politique industrielle française a donné les meilleurs résultats lorsqu'elle favorisait des technologies et des produits à usage essentiellement militaire comme les avions militaires, les armes nucléaires et l'énergie nucléaire. Les produits français de pointe ne pouvaient pas concurrencer ceux d'autres pays sur le marché mondial.<sup>31</sup> Le secteur informatique de la France dépend encore de marchés protégés et les efforts de ce pays en vue de développer une industrie aéronautique ont été couronnés de succès technologiques uniquement au prix de lourdes pertes financières, comme nous le verrons ci-dessous.

L'expérience française prouve que, lorsqu'un gouvernement devient le principal client, fournisseur et financier d'une entreprise commerciale, cette dernière perd son autonomie. En fin de compte, le gouvernement français a nationalisé les entreprises mêmes - rentables ou non - qui ont reçu la part du lion de son soutien. Une telle fin pourrait bien donner à réfléchir aux

---

<sup>29</sup> Sous la direction de William J. Adams et Christian Stoffaës, *French Industrial Policy*, Washington, D.C. : The Brookings Institution, 1986.

<sup>30</sup> Jusqu'à la fin des années 70, l'économie française a enregistré d'assez bons résultats en réalisant des taux de croissance un peu plus élevés que ceux de l'Allemagne et bien plus forts que ceux de la Grande-Bretagne. Depuis, la France se heurte à un problème aigu de chômage, mais la plupart des pays d'Europe connaissent les mêmes difficultés. De 1960 à 1968, le taux de croissance moyen du PIB réel par habitant a été de 4,2 p. 100 en France, de 3,1 p. 100 en Allemagne, de 2,4 p. 100 en Grande-Bretagne et de 3,6 p. 100 au Canada. De 1968 à 1973, ce taux a été de 4,5 p. 100 en France, 4,1 p. 100 en Allemagne et au Canada et 3 p. 100 en Grande-Bretagne. Cependant, ce taux a très peu augmenté au cours de la période allant de 1973 à 1979, soit de 2,3 p. 100 en France, 2,9 p. 100 au Canada, 2,5 p. 100 en Allemagne et 1,5 p. 100 en Grande-Bretagne. Entre 1979 et 1990, ce taux s'est élevé à 1,7 p. 100 en France et en Allemagne et à 1,9 p. 100 en Grande-Bretagne et au Canada. Source : Perspectives économiques de l'OCDE, *Données historiques : 1960 à 1990*, Paris : OCDE, 1992, Tableau 3.2.

<sup>31</sup> Le TGV est une exception plutôt que la norme. Voir William J. Adams, *Restructuring the French Economy : Government and the Rise of Market Competition since World War II*, Washington, D.C. : Brookings Institute, 1989, pages 247 à 249.

syndicats et aux entreprises d'autres pays qui demandent d'importantes faveurs à leur gouvernement. En conséquence, peu de personnes ont considéré la politique industrielle de la France comme l'élément-clé de sa croissance économique.

● **Le soutien européen à l'industrie aéronautique dans les années 70 et 80**

La domination permanente du secteur de la construction aéronautique par les États-Unis est un symbole convaincant de leurs prouesses technologiques. Les décideurs européens s'en sont rendu compte. Depuis la fin des années 60, deux grandes initiatives conjointes visant à mettre au point des avions grâce à l'aide gouvernementale ont été entreprises en Europe. La première, à la fin des années 60, a été le développement conjoint d'un avion supersonique, le Concorde, par la Grande-Bretagne et la France. Les constructeurs d'avions privés n'étaient pas convaincus que cette entreprise serait rentable. Le gouvernement américain a refusé de financer la construction d'un tel avion, mais la France et la Grande-Bretagne ont accepté de payer la note. On espérait qu'il y aurait des retombées technologiques considérables et qu'un prestige énorme découlerait de la coopération européenne. Du point de vue commercial, les résultats ont été catastrophiques. L'exploitation du Concorde coûte extrêmement chère. L'avion n'a été vendu qu'à quelques exemplaires aux compagnies aériennes d'État britannique et française.<sup>32</sup> Au mieux, on peut dire que l'expérience acquise au cours de la mise au point du Concorde a peut-être produit des retombées technologiques pour la deuxième tentative européenne de construction d'un avion, l'Airbus.

La société Airbus est un consortium de gouvernements européens qui construit des avions gros-porteurs de transport de passagers. Contrairement au projet Concorde, Airbus a réussi à construire des avions commercialement viables : la série A-300, gros-porteurs à réaction moyens courriers, a des performances et des coûts d'exploitation comparables à ceux des avions équivalents américains et elle s'est bien vendue. Toutefois, après des années de subventions, les coûts de production d'Airbus sont beaucoup plus élevés que ceux de Boeing. Airbus a accaparé une part de marché assez considérable, mais uniquement au prix d'une aide financière permanente des gouvernements.<sup>33</sup>

L'expérience d'Airbus est particulièrement intéressante, car elle cadre à merveille dans notre discussion sur la politique commerciale stratégique. Dans la production d'avions de

---

<sup>32</sup> Geoffrey Carliner, «Industrial Policies for Emerging Industries», dans *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, sous la direction de Paul R. Krugman, MA : MIT Press, 1986, pages 147 à 167.

<sup>33</sup> Les dispositions de l'accord bilatéral de 1992 entre les États-Unis et la Communauté européenne accordent 17 ans à Airbus pour rembourser les premiers 25 p. 100 des coûts totaux de développement. Voir Laura D. Tyson, *op. cit.*, 1992, pages 207 à 209.

transport de passagers, les économies d'échelle sont tellement énormes qu'il n'y a probablement de la place que pour un ou deux constructeurs rentables sur le marché mondial. On peut considérer que la subvention européenne à Airbus est une tentative de combler l'avance prise par Boeing et de s'emparer d'une partie de ce marché rentable pour l'Europe. Boeing n'a pas été évincée du marché et Airbus absorbe encore des fonds importants de gouvernements européens.

### ● La politique industrielle japonaise

Le Japon est l'exemple de réussite spectaculaire du monde industrialisé, passant de la dévastation d'après-guerre à des décennies de croissance impressionnante. Ce pays a également adopté une politique industrielle évidente. Il est nécessaire de faire la distinction entre deux phases de la politique industrielle japonaise. De 1950 au début des années 70, le Japon a géré son économie comme une économie de «pénurie.» Depuis le milieu des années 70, l'intervention du gouvernement est plus subtile et ambiguë.<sup>34</sup>

Au cours des années 50 et 60, le taux de change des devises étrangères et le taux d'intérêt ont été maintenus à un bas niveau, de sorte qu'il a fallu imposer un contrôle des changes et limiter le crédit. Des droits de douane et des restrictions à l'importation ont été imposés en vue de protéger certains secteurs de l'industrie «naissants.» Des organismes gouvernementaux, comme le ministère des Finances (MDF) et le ministère du Commerce international et de l'Industrie (MITI) ont exercé un contrôle direct énorme sur la répartition des ressources. Les ministères se sont servis de ce pouvoir pour déplacer des fonds des secteurs traditionnels à forte intensité de main-d'oeuvre, comme les textiles, vers des secteurs de l'industrie lourde à forte valeur ajoutée par travailleur. Ils se sont efforcés de stimuler les secteurs qui, selon eux, constitueraient l'avantage comparatif futur du Japon plutôt que son actuelle composition du commerce. Ces ministères ont accordé la priorité aux secteurs produisant des biens intermédiaires comme l'acier.<sup>35</sup>

### ● Le ciblage de l'acier par le Japon (de 1960 au début des années 70)

Depuis les années 50, le gouvernement japonais a désigné l'acier comme un secteur prioritaire. Pratiquement toutes les matières premières entrant dans la fabrication de l'acier devaient être importées au Japon qui disposait de peu de ressources. De 1963 à 1970, la

---

<sup>34</sup> Kozo Yamamura, «Caveat Emptor : The Industrial Policy in Japan», dans *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, sous la direction de Paul R. Krugman, MA : MIT Press, 1986, pages 169 à 209.

<sup>35</sup> Un autre document étudie la croissance économique et le rôle de la politique industrielle du Japon. Voir I. Prakash Sharma, «Japan Trading Corp. : Getting the Fundamentals Right», Groupe de la planification des politiques, Document No 93/16, Affaires étrangères et Commerce international Canada, (décembre 1993).

production japonaise d'acier a triplé; non seulement cette production a permis de satisfaire la demande croissante du marché intérieur, mais elle a fait du Japon le plus gros exportateur d'acier au monde. Lors de la saturation du marché de l'acier après la crise de l'énergie de 1973, l'industrie japonaise disposait des usines les plus modernes ayant les coûts d'exploitation les plus bas. Elle a continué de fonctionner, tandis que les industries de l'acier d'autres pays industrialisés sont énormément contractées (comme aux États-Unis) ou ont été soutenues grâce à des subventions d'État (comme en Europe).

Cette expérience soulève quatre questions importantes. Premièrement, la croissance rapide du secteur de l'acier a-t-elle été une conséquence de la politique gouvernementale? C'est possible. L'industrie sidérurgique a pris de l'expansion rapidement. Deuxièmement, la politique industrielle a-t-elle corrigé certains échecs des mécanismes du marché, ou a-t-elle fait progresser l'économie dans la même direction que les forces du marché l'auraient orientée de toute façon? Il est probable que le Japon aurait obtenu un avantage comparatif dans le secteur de l'acier, même sans l'intervention de l'État. Tout d'abord, le taux d'épargne élevé du Japon lui a procuré un avantage comparatif en matière d'expansion des secteurs capitalistiques comme l'acier. Ensuite, en raison de la chute des coûts de transport et de la découverte de nouvelles sources de minerai de fer et de charbon, il était moins nécessaire, en général, d'établir des usines sidérurgiques près des gisements de houille ou de minerai de fer. En conséquence, le secteur sidérurgique du Japon aurait tout aussi bien enregistré une forte croissance sans l'intervention du MDF et du MITI. Néanmoins, il est peut-être vrai que le gouvernement japonais a aidé ce secteur à croître plus rapidement qu'il ne l'aurait fait dans une économie de marché.

Troisièmement, la politique a-t-elle stimulé la croissance économique du Japon? Cela revient à se demander si les ressources allouées à l'industrie sidérurgique ont rapporté plus à la société que si elles avaient été investies dans d'autres secteurs. L'industrie sidérurgique du Japon a enregistré une forte croissance malgré la réalisation de bénéfices bien inférieurs à la moyenne du secteur manufacturier japonais. En fait, le rendement direct des ressources investies dans l'industrie sidérurgique était inférieur à ce que des ressources comparables rapportaient dans d'autres secteurs de l'économie. Par exemple, tandis qu'en 1971, le rendement dans l'ensemble du secteur manufacturier japonais était de 17,5 p. 100, il était de 10,7 p. 100 pour l'industrie sidérurgique.<sup>36</sup>

Quatrièmement, cette politique a-t-elle aidé l'économie japonaise? La stimulation du secteur de l'acier par le Japon ne peut se justifier que si elle a procuré des avantages sociaux marginaux que n'apportait pas le rendement du marché. Toutefois, on n'a pas constaté

---

<sup>36</sup> Paul R. Krugman, dans l'ouvrage publié sous la direction de Dominick Salvatore, *op. cit.*, 1987, Tableau 2, page 287.

d'importants avantages sociaux marginaux. Le rendement du capital investi dans ce secteur a été légèrement supérieur à la moitié du rendement moyen du secteur manufacturier japonais au cours de la période prospère des années 60, et il a même diminué pendant les années 70.<sup>37</sup> L'acier n'a pas produit d'importants facteurs externes technologiques. La création d'emplois n'a pas constitué un avantage supplémentaire au Japon, car le plein emploi avait déjà été réalisé. À moins de pouvoir déterminer une source plausible d'avantages sociaux marginaux, il nous faut conclure que le ciblage de l'acier - malgré la croissance de ce secteur - a été une erreur. Ce ciblage a détourné des ressources vers une industrie où le rendement était inférieur à celui d'autres secteurs et a donc entravé la croissance du Japon.

L'exemple de la sidérurgie au Japon est instructif. Il nous rappelle qu'on ne peut pas mesurer la réussite économique d'une politique industrielle en tenant simplement compte de la croissance ou de la part de marché de l'industrie ciblée.

Revenons à la question cruciale de savoir si la politique industrielle du Japon a réellement été le moteur de la croissance rapide enregistrée dans les années 50 et 60. L'économie aurait-elle cru au même rythme en l'absence de la politique? À la lumière de l'étude de cas de l'acier, il nous faut prendre garde de ne pas attribuer la majeure partie de la réussite à la politique industrielle.

Tout d'abord, il n'est pas évident que les activités du gouvernement japonais ont fait réellement progresser la politique industrielle du Japon au-delà des objectifs qu'elle aurait atteints sans cette intervention. Cette politique a été mise en application dans une économie réglementée. Afin de compenser les distorsions causées par le contrôle des changes, des importations et du crédit, le MITI et le MDF ont réparti les ressources de façon raisonnable. En fin de compte, le Japon a obtenu les mêmes résultats que si le gouvernement n'était pas du tout intervenu. Le gouvernement a peut-être pris des décisions réfléchies en matière d'investissements, mais le marché en serait arrivé au même résultat par lui-même.

Ensuite, il est possible que le dynamisme de l'industrie japonaise soit dû à des facteurs autres que la politique industrielle et que le Japon aurait obtenu de bons résultats de toute façon. Les raisons de la réussite du Japon sont nombreuses : ce pays a le taux d'épargne le plus élevé au monde, dispose d'un système d'éducation efficace, jouit de bonnes relations patronales-syndicales et a adopté une orientation commerciale et une méthode de gestion des entreprises axées sur l'extérieur. Il est possible que la politique industrielle ait été un facteur positif sans importance ou même une entrave à la croissance économique. Certains secteurs japonais les plus prospères, notamment l'automobile et les appareils électroniques grand public, ne faisaient pas partie des priorités du gouvernement.

---

<sup>37</sup> Paul R. Krugman, dans l'ouvrage publié sous la direction de Dominick Salvatore, *op. cit.*, 1987.

Lorsqu'on parle du Japon, bien des personnes pensent à la politique industrielle de ce pays dans les années 50 et 60. La limitation des devises étrangères et du crédit ont disparu depuis longtemps. Depuis le milieu des années 70, la politique industrielle du Japon vise à stimuler un nouveau groupe de secteurs de l'industrie, soit les secteurs «à forte intensité de connaissances», ou de haute technicité. Les outils de la politique industrielle ont consisté en une combinaison de subventions modestes à la recherche et au développement et d'incitations à entreprendre des projets de recherche conjoints entre le gouvernement et l'industrie en vue de développer de nouvelles technologies.

Depuis 1975, les secteurs de l'industrie ciblés ne représentent qu'une faible proportion de l'économie japonaise. Ni l'automobile ni les appareils électroniques grand public (télévisions, chaînes stéréos, magnétoscopes, etc.) ne font partie des secteurs de pointe sur lesquels se sont concentrées les coentreprises de recherche. Par conséquent, les produits de consommation japonais qui ont accru la visibilité de la réussite du Japon en matière d'exportation ne reflètent pas la nouvelle politique industrielle. Cependant, le Japon est devenu un important fabricant de certains produits pour lesquels la récente politique industrielle a joué un grand rôle; les microplaquettes de semi-conducteurs en sont le meilleur exemple.

● **Le ciblage des semi-conducteurs par le Japon (du milieu des années 70 à la fin des années 80)**

Les plaquettes de semi-conducteurs, circuits électroniques complexes gravés à des tailles microscopiques sur des pastilles de silicium, sont les composantes principales de nombre de produits nouveaux. Jusqu'au milieu des années 70, les États-Unis avaient dans une grande mesure le monopole de la technologie de fabrication de ces microplaquettes. Le Japon a délibérément fait des efforts pour se lancer dans cette industrie, le gouvernement parrainant des projets de recherche conjoints et protégeant, du moins au début, le marché intérieur. À la fin des années 70 et au début des années 80, les producteurs japonais ont surpris leurs concurrents américains en accaparant une part dominante du marché d'un genre de microplaquette, les mémoires vives (RAM).

Nous savons que le Japon a ciblé les semi-conducteurs et que l'industrie a accaparé une part de marché importante. Ce qui est violemment controversé, c'est l'ampleur de l'aide que l'industrie a réellement reçue, la mesure dans laquelle cette aide a été décisive et si la politique a aidé le Japon et (ou) nuï aux États-Unis. Nous savons que le gouvernement n'a pas fourni de fonds importants : en fait, la composante subvention du ciblage était relativement faible.<sup>38</sup> Nous

---

<sup>38</sup> Cet argument est avancé par Richard E. Baldwin et Paul R. Krugman dans l'ouvrage publié sous la direction de Richard Feenstra, *op. cit.*, 1988. Ils soutiennent que : ...la politique japonaise ne prévoyait pas de subventions importantes. Au contraire, les outils de la politique ont consisté en la stimulation, grâce à une aide modeste du gouvernement, d'un projet de recherche conjoint... [TRAD.]

savons également que la protection explicite des marchés japonais, grâce à l'imposition de droits de douane et de contingents, a cessé en majeure partie après le milieu des années 70. Certains prétendent que, en fait, l'industrie japonaise du semi-conducteur a enregistré des succès avec très peu d'aide du gouvernement.<sup>39</sup>

D'autres prétendent qu'une aide plus subtile du gouvernement a été cruciale.<sup>40</sup> Selon les défenseurs de cette théorie, les projets de recherche conjoints ont constitué un moyen extrêmement efficace de faire avancer la technologie. Ils soutiennent également que, en réalité, le marché japonais était fermé aux étrangers grâce à une politique tacite axée sur le principe «acheter japonais» que le gouvernement a discrètement encouragée. À titre de preuve, ils remarquent que la part de marché des entreprises américaines était bien plus faible au Japon qu'aux États-Unis ou en Europe.

Les économistes ne savent pas laquelle de ces théories est juste. Il se peut que les Japonais ne le sachent pas non plus. Si nous supposons, aux fins de la discussion, que la politique du gouvernement a été en fait décisive, était-ce une bonne idée? Comme dans le cas de l'acier, le rendement direct de l'investissement du Japon dans les semi-conducteurs a été relativement faible. On ne dispose pas de chiffres exacts, mais on croit généralement que les semi-conducteurs rapportent peu de bénéfices aux entreprises japonaises depuis la fin des années 70.<sup>41</sup> Par conséquent, les gains obtenus de la stimulation du secteur des microplaquettes doivent se trouver dans les retombées technologiques externes.

Et maintenant, la grande incertitude. La production de semi-conducteurs - secteur extrêmement dynamique où les connaissances constituent la principale source d'avantage comparatif - est précisément le genre d'industrie où l'argument des avantages économiques externes devrait s'appliquer. Toutefois, les retombées externes sur l'ensemble de l'économie étaient-elles suffisantes pour justifier le coût social? Nul ne le sait. Il existe très peu de travaux empiriques qui quantifient l'ampleur des retombées sur des secteurs de l'industrie ou des pays.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> Voir ce point de vue dans l'ouvrage de James C. Abegglen et G. Stalk fils, 1985, *op. cit.*.

<sup>40</sup> Voir les observateurs comme Tyson, *op. cit.*, 1992 et C.V. Prestowitz, *op. cit.*, 1988.

<sup>41</sup> Les analystes, qu'ils soient ou non en faveur de la politique commerciale stratégique, sont tous d'accord sur ce point. Par exemple, Clyde V. Prestowitz, à la page 57 de son ouvrage de 1988 *op. cit.*, déclare : «... (en juillet 1985) les producteurs japonais de semi-conducteurs faisaient des pertes.»

<sup>42</sup> Voir certains témoignages dans l'article de Jeffrey I. Bernstein et Ishaq M. Nadiri, «Interindustry R&D Spillovers, Rates of Return, and Production in High-Technology Industries», *American Economic Review*, (78) 1988, pages 429 à 434.

● **La politique industrielle américaine**

Les États-Unis se sont engagés à respecter le principe de l'économie de marché qui exclut une orientation économique importante et directe de la part du gouvernement, comme celle du Japon immédiatement après la guerre. Toutefois, le gouvernement américain a fortement stimulé certains secteurs de l'industrie.

L'agriculture en est l'exemple le plus remarquable. Dans ce secteur, le gouvernement américain s'est rapproché le plus du genre de politique industrielle que l'on pourrait recommander en se fondant sur le dysfonctionnement des mécanismes du marché et les critères de protection dont nous avons discuté précédemment à la partie 2, bien que le tableau soit assombri parce que les États-Unis ont financé les exportations et restreint les importations de façon abusive. Rappelons-nous que le problème de l'accaparement des connaissances peut être une raison d'intervenir dans une industrie donnée. Dans le secteur agricole, un agriculteur qui fait une importante innovation peut être imité par des milliers d'autres agriculteurs, qui en tirent les avantages sans en partager les coûts et les risques. Pour atténuer ce problème, le gouvernement américain s'est lancé depuis longtemps dans la recherche de techniques de culture et la dissémination des nouvelles techniques par l'entremise de l'Agricultural Extension Service. En outre, le gouvernement joue un rôle de chef de file dans des projets de grande envergure, comme les systèmes d'irrigation. Ce genre d'intervention convient parfaitement en situation d'échec des mécanismes du marché et sont recommandées même par les analystes que la plupart des politiques industrielles laissent sceptiques.

Le gouvernement américain intervient également massivement dans le secteur de la défense. Il représente, de loin, le plus grand marché de matériel militaire au monde. Les entreprises américaines dominent la production de biens militaires comme les avions de chasse qui permettent de réaliser d'énormes économies d'échelle. Il arrive parfois que les dépenses gouvernementales en matériel militaire aide les entreprises américaines à réaliser des économies d'échelle qui leur permettent de percer sur des marchés civils. Par exemple, l'une des plus grandes réussites commerciales de Boeing sur le marché civil, le Boeing 707 (lancé en 1960), devait beaucoup à un avion militaire conçu antérieurement (le bombardier B-52). La production du Boeing 707 continue, longtemps après que les ventes de cet avion à des fins civiles ont cessé, sous forme d'avions de reconnaissance AWACS. La R-D militaire fournit parfois aux entreprises américaines des connaissances qu'elles peuvent mettre en application dans d'autres domaines. Comme c'est généralement le cas dans les questions de politique industrielle, l'importance quantitative de ces effets est controversée. Les observateurs européens, qui ont parfois l'impression de perdre la course contre les Américains et les Japonais, ont suggéré qu'en pratique, les États-Unis disposent d'une politique industrielle aussi efficace que celle du Japon.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Ouvrage publié sous la direction de William J. Adams et Christian Stoffaës, *op. cit.*, 1986.

#### 4. L'ÉVALUATION D'UNE POLITIQUE COMMERCIALE STRATÉGIQUE POUR LE CANADA

... Il importe que ceux qui vivent dans de petites économies ouvertes soient pleinement conscients de l'argument en faveur de la «politique commerciale stratégique», tant au niveau logique qu'empirique, qu'invoquent les grands pays industriels. Étant donné que ces arguments sont d'importants intrants dans l'élaboration d'une politique commerciale entre les États-Unis, le Marché commun européen et le Japon, ces politiques auront certainement des répercussions sur notre propre pays, répercussions que nous ne comprendrons peut-être pas entièrement. [TRAD.]

- Richard G. Harris<sup>44</sup>

Le mérite le plus vanté d'une politique commerciale stratégique est de s'emparer de rentes issues de monopoles sur les nouveaux marchés internationaux. Il s'agit d'un argument théorique qui présente bien des problèmes pratiques. Les décideurs canadiens doivent étudier en profondeur les aspects pratiques de cette nouvelle théorie politique mercantiliste. Parlons un peu des enjeux.

Premièrement, quel genre de rentes de monopole la politique vise-t-elle à transférer? Nous observons qu'une bonne partie de ces rentes est due aux restrictions commerciales. Par exemple, les bénéfices de l'industrie automobile japonaise dus aux restrictions volontaires à l'exportation, ou les rentes des exportateurs de produits textiles et de vêtements de Hong Kong en vertu de l'Arrangement multifibres. Toutefois, les nouveaux mercantilistes ne parlent pas de ce genre de rentes. Nous voulons savoir si les marchés mondiaux de nouveaux produits produiront des rentes de monopole. Il s'agira d'avantages, d'après la politique commerciale stratégique, que chaque gouvernement cherchera à obtenir. Même si elles sont subventionnées par le gouvernement du Canada, on ne sait pas pendant combien de temps les entreprises canadiennes réussiront à dissuader la concurrence étrangère. Il est toujours possible de percer sur des marchés rentables. Tant que les entreprises canadiennes dépendront des subventions gouvernementales, la majeure partie des avantages seront transférés aux consommateurs étrangers, au lieu d'assurer des revenus excédentaires à nos producteurs. Comme l'a demandé

---

<sup>44</sup> Richard G. Harris, «New Protectionism Revisited», *Canadian Journal of Economics*, (22) 1989, pages 751 à 778.

Avinash Dixit, où est la rente si les contribuables canadiens doivent financer les entreprises en permanence?<sup>45</sup>

Deuxièmement, en observant simplement quelques entreprises étrangères sur un marché de haute technologie, comment pouvons-nous savoir qu'elles amassent de fortes rentes de monopole? En général, dans tout projet où d'importantes sommes doivent être investies dans la recherche et le développement, et où une ou quelques entreprises réussissent et passent au stade de la production, nous devons nous attendre à ce que les entreprises qui ont réussi réalisent de gros bénéfices issus d'un monopole. Les coûts irrécupérables des entreprises couronnées de succès peuvent empêcher d'autres de se lancer dans ce secteur, mais avant d'en arriver là, le processus est d'habitude ouvert à toutes les entreprises. Sans la perspective de bénéfices issus d'un monopole, les entreprises n'auraient pas investi dans la recherche et le développement. Les bénéfices que l'on observe sont très probablement le rendement normal d'une entreprise commerciale risquée. En conséquence, l'argument du transfert de rentes ne doit pas être invoqué sans esprit critique lorsqu'on parle de tels secteurs de l'industrie.

Troisièmement, si un gouvernement annonce l'adoption d'une politique de promotion des exportations dans une industrie naissante, cette dernière anticipera la politique et des entreprises se lanceront dans ce domaine. En fin de compte, un certain nombre d'entreprises nationales enregistreront des succès, mais, en arrière plan, il y aura également un plus grand nombre de perdants. Dans l'ensemble, le groupe ne réalisera aucune rente - autrement dit, les ressources consacrées à tout le processus auraient été tout aussi utiles si elles avaient été investies dans un autre secteur de l'économie. Si la politique est poussée à l'extrême, elle va en fait nuire à l'intérêt national. Des groupes d'intérêts spéciaux avanceront l'argument contraire. Certaines entreprises souhaitent percevoir des subventions du gouvernement. Les syndicats pourront partager les avantages découlant de la protection de ces secteurs. Dans tous les cas de ce genre, le reste de la société devra en payer le prix.

Quatrièmement, il ne suffit pas de quantifier les rentes futures découlant de monopoles. La politique devrait s'appliquer uniquement aux situations où nos entreprises sont incapables d'accaparer ces rentes par elles-mêmes. Selon les partisans de la politique commerciale stratégique, le gouvernement est en mesure de prendre des engagements irréversibles qui donnent à nos entreprises un avantage stratégique par rapport à leurs concurrentes étrangères et ces entreprises seront incapables de reproduire de telles stratégies par elles-mêmes. Il s'agit-là d'une question empirique, et la réponse variera d'une industrie à l'autre.

Cinquièmement, le fait d'avoir présenté un argument empirique en faveur du transfert des bénéfices est insuffisant. Nous devons également nous demander si la politique commerciale

---

<sup>45</sup> Avinash K. Dixit, dans l'ouvrage publié sous la direction de Paul R. Krugman, *op. cit.*, 1986.

représente le meilleur moyen de réaliser cet objectif. Par exemple, on peut mieux accaparer une rente d'une entreprise commerciale étrangère jouissant d'un monopole sur notre marché en imposant un prix plafond ou une taxe sur le rapatriement des bénéfices. Les subventions locales constituent un meilleur moyen de stimuler l'entrée dans un secteur. En conséquence, même dans les secteurs où il est prouvé que le transfert des bénéfices est important, les politiques commerciales ne peuvent être justifiées que s'il n'existe pas d'autres politiques meilleures.

Sixièmement, l'adoption d'une politique commerciale stratégique provoquera une expansion de l'entreprise ou du secteur de pointe ciblé en puisant des ressources d'autres secteurs de l'économie. En général, les secteurs de pointe emploient des ressources financières et humaines limitées, même dans les pays industrialisés. Les autres secteurs doivent donc réduire leurs activités, au moins à court terme. Les perspectives d'exportation de certains de ces autres secteurs ou entreprises sont peut-être excellentes. À l'échelle de l'économie, le ciblage de secteurs précis de l'industrie peut nuire indirectement à d'autres exportations en raison de la mauvaise répartition des ressources. En outre, certaines de ces entreprises détiennent peut-être un oligopole et leur position stratégique s'en trouverait affaiblie. Les autorités gouvernementales ne doivent pas comprendre seulement le secteur ciblé, mais également le reste de l'économie, en vue de déterminer si une politique est justifiée. En conséquence, certains facteurs dont il faut tenir compte à l'échelle de l'économie rendent plus difficile, en pratique, la formulation de politiques commerciales interventionnistes et diminuent la probabilité que ces politiques fassent plus de bien que de mal.

Septièmement, l'économie politique de la politique commerciale stratégique indique que le mécanisme favorise des groupes d'intérêts spéciaux concentrés dans des industries établies et tend à ne pas tenir compte des groupes dispersés de consommateurs et de secteurs de l'industrie naissants. Les industries déjà établies peuvent prétendre qu'un créneau de leur secteur d'activité est l'industrie «naissante» et faire des pressions en vue de l'adoption de mesures protectionnistes ou de rétorsion. Les groupes d'intérêts spéciaux d'un secteur ne se soucient pas de savoir si le reste de l'économie en pâtit. À cet égard, la politique commerciale risque d'être accaparée par des intérêts établis au lieu de favoriser les «gagnants.»

Enfin, les politiques commerciales stratégiques sont des politiques d'égoïsme sacré. Un pays qui tente d'utiliser ce genre de politique provoquera probablement des mesures de rétorsion. Dans bien des cas, une guerre commerciale entre deux gouvernements interventionnistes laissera les deux pays dans une situation pire que si une politique de non-intervention était adoptée par les deux.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Prenons l'exemple de l'industrie européenne du matériel de télécommunications, qui peut être ciblée en se fondant sur les critères des facteurs externes et de la concurrence imparfaite. C'est un secteur où l'achat par des sociétés d'État permet aux pays de poursuivre des politiques protectionnistes sans violer les accords de commerce international. Toutefois, au dire de la plupart des observateurs, le résultat de ces politiques protectionnistes nuit

En résumé, avant de mettre en oeuvre une politique, les décideurs et les responsables de l'exécution doivent absolument réunir le maximum d'information. Il faut établir des règles nationales et internationales pour éviter de se retrouver piégé dans les situations décrites ci-dessus. Pour bien fonctionner, ces règles doivent être suffisamment simples afin de pouvoir les définir avec précision. Le libre-échange prévoit de telles règles. Il peut également aider à résister aux pressions politiques des intérêts spéciaux. Il laisse l'affectation des ressources aux forces du marché en limitant les interventions aux cas bien précis d'échec des mécanismes du marché et, peut-être, à titre de mesure défensive contre le ciblage abusif, par d'autres gouvernements, dans des secteurs où nous sommes de toute évidence compétitifs.

## 5. CONCLUSIONS

Après plusieurs années d'études théoriques et empiriques, ... il est apparu clairement que le débat sur le commerce stratégique, bien qu'ingénieux, revêt probablement une importance réelle minime.

[TRAD.]

Paul R. Krugman<sup>47</sup>

En théorie, la politique commerciale stratégique a un rôle à jouer dans les deux situations suivantes : la concurrence imparfaite; et les économies d'échelle dans la production. En général, les prix sont supérieurs aux coûts de production différentiels sur des marchés mondiaux imparfaitement concurrentiels. En conséquence, les entreprises sont en mesure de réaliser des bénéfices, ou *rentes*, supérieurs à la normale. Dans certains cas théoriques, un gouvernement peut accroître le bien-être national au détriment d'un autre pays en aidant ses entreprises à soutenir la concurrence sur le marché mondial. L'idée fondamentale consiste à transférer les rentes des concurrents étrangers aux entreprises nationales. L'argument en faveur de la politique commerciale stratégique est lié à celui de la politique industrielle.

La politique industrielle permet de transférer des ressources des secteurs qui ne sont pas importants, selon le gouvernement, vers ceux qu'il juge utile de stimuler dans l'économie. Il

---

à toutes les parties concernées. Chaque pays essaye d'être autonome en matériel. Aucun pays n'est en mesure de réaliser les économies d'échelle qui découleraient de l'approvisionnement de l'ensemble du marché européen. Pour le matériel de télécommunications, la règle du jeu entre les pays revient au dilemme d'un prisonnier. En intervenant, chaque pays est en meilleure position que s'il est le seul pays à ne pas intervenir, mais tous les pays seraient en meilleure position si aucun d'entre eux n'intervenait. Voir Paul R. Krugman, «Is Free Trade Passé?», *Economic Perspective*, automne 1987, pages 131 à 144.

<sup>47</sup> Paul R. Krugman, «The Narrow and Broad Arguments for Free Trade», *American Economic Review, Papers and Proceedings*, (83) mai 1993, pages 362 à 366.

existe nombre de raisons populaires pour procéder au ciblage industriel. Toutefois, la logique économique de la politique industrielle repose sur les rentes de monopole que l'on peut accaparer et les retombées économiques. Il sera peut-être possible de désigner des secteurs d'avenir. En pratique, néanmoins, décider quelles entreprises doivent figurer sur la liste du gouvernement en vue de bénéficier des deniers publics, et lesquelles doivent être écartées, n'est pas une tâche facile. En outre, dès que les autorités ont désigné les secteurs «gagnants», la nature de la concurrence entre les groupes d'intérêts spéciaux est telle que la majeure partie des subventions consisteront en des transferts de fonds des contribuables aux grandes entreprises et aux consommateurs étrangers (si les marchandises sont destinées principalement à l'exportation).

Et surtout, l'utilité d'une politique commerciale stratégique dépend généralement d'une évaluation parfaite de la situation. En raison de la quantité d'information dont auraient besoin les gouvernements avant d'être en mesure d'appliquer une politique industrielle ciblée, les chances de réussite de cette dernière sont très minces. Par exemple, tout le monde reconnaît que l'industrie du logiciel informatique a des retombées économiques sur d'autres secteurs au Canada. La logique de la politique industrielle voudrait que le gouvernement finance cette industrie. Réfléchissons donc au montant d'une subvention pertinente. Les autorités connaissent-elles l'ampleur des retombées sur le secteur de l'ordinateur personnel? Sur le commerce de gros? Sur le secteur bancaire? De combien de taux de subvention différents aurons-nous besoin? Ou alors, la subvention devra-t-elle être de 10, 40 ou 80 p. 100? Devrait-elle consister en un pourcentage des bénéfices des entreprises? Un pourcentage des ventes? Ou un pourcentage de la rémunération versée aux employés? Personne ne connaît les réponses. En fait, il serait plus sage de supposer simplement que le volume des affaires et les prix déterminés par les forces du marché dans l'industrie canadienne du logiciel informatique sont assez proches des niveaux susceptibles d'être acceptables et optimaux du point de vue social. Étant donné que l'on dispose de si peu de renseignements, pourquoi élaborer des politiques industrielles ou commerciales stratégiques en se fondant sur des conjectures?

La politique commerciale stratégique est un argument mercantiliste poussé en faveur de la protection. En théorie, le gouvernement est amené à subventionner de grandes entreprises nationales dans le but de s'attribuer les rentes de nos partenaires commerciaux. Cette pratique favorise le jeu des subventions. Le pays le plus riche subventionnera ses grandes entreprises tant que les pays disposant de ressources financières moindres continueront de subventionner leurs entreprises et ne renoncent pas au marché. L'une des conséquences de cette guerre des subventions est que les petites et moyennes économies, comme celle du Canada, ne pourront très probablement pas accéder aux marchés ciblés. En outre, l'adoption de politiques stratégiques agressives en matière de commerce et d'industrie, par des pays comme le Canada, provoquera très probablement des réactions de la part de nos principaux partenaires commerciaux - dont la plupart disposent de ressources financières bien plus vastes que nous. Il s'agit-là d'un facteur essentiel qui limite le recours à des politiques commerciales stratégiques et industrielles au Canada.

Au Canada, les décideurs sont confrontés à des problèmes complexes et croissants d'évolution économique en général et d'une perte apparente de compétitivité en particulier. Selon l'école de pensée en faveur de la politique commerciale stratégique et la politique industrielle, la bonne réaction consiste à adopter des politiques interventionnistes meilleures et mieux coordonnées. De prime abord, les décideurs peuvent être attirés par un tel programme. Néanmoins, l'accès aux marchés de nos partenaires commerciaux est essentiel pour un pays qui dépend du commerce, comme le Canada. L'adoption d'une politique commerciale stratégique par le Canada susciterait sans tarder des mesures de rétorsion et la perte d'accès à des marchés cruciaux. En conséquence, nous devrions continuer à nous concentrer sur l'établissement de règles à l'échelle internationale, lesquelles viseraient à limiter les pratiques abusives et protectionnistes. La tâche peut être fastidieuse et frustrante, mais la réglementation a servi les intérêts du Canada par le passé, et a plus de chances de déboucher sur des solutions permanentes et optimales que n'en a l'adoption d'une politique commerciale stratégique qui nous entraîne essentiellement dans l'inconnu.

## ANNEXE

### 1. La concurrence imparfaite et la politique commerciale stratégique

Ayant observé que, sur certains marchés internationaux, il n'y avait que quelques entreprises réellement en concurrence, Kattrak<sup>48</sup>, Svedberg<sup>49</sup> et Brander et Spencer<sup>50</sup> ont commencé à réfléchir à la théorie du commerce stratégique à la fin des années 70. Sur les marchés concentrés, les entreprises fixent des prix supérieurs au coût marginal de production, ce qui leur permet, en général, de réaliser des rendements supplémentaires. Au niveau international, il y aura concurrence pour ces bénéfices. En théorie, un gouvernement peut modifier les règles du jeu afin de transférer ces rendements supplémentaires des entreprises étrangères aux firmes nationales. Schématiquement, en dissuadant les concurrents étrangers d'investir et de produire, une subvention versée à des entreprises nationales peut entraîner un accroissement de leurs bénéfices supérieur au montant de la subvention. Mises à part les répercussions sur les consommateurs - par exemple, lorsque les entreprises ne vendent que sur des marchés étrangers - le fait d'accaparer les bénéfices des concurrents étrangers signifierait que la subvention accroît le revenu national au détriment des autres pays. Avancé à l'origine par les économistes Barbara Spencer et James Brander, cet argument repère l'échec des mécanismes du marché qui justifie l'intervention du gouvernement en l'absence d'une concurrence parfaite.

#### ● L'argument Brander-Spencer : un exemple

Prenons un cas où il n'y a que deux entreprises concurrentes, disons Boeing des États-Unis et Airbus de l'Europe. Les deux entreprises sont en mesure de construire un nouveau produit, disons un avion de passagers à 150 places. Elles doivent toutes deux prendre une décision positive ou négative : produire un avion de 150 places ou non.

---

<sup>48</sup> Homi Kattrak, «Multinational Monopolies and Commercial Policy», *Oxford Economic Papers*, (29) 1977, pages 283 à 291.

<sup>49</sup> Peter Svedberg, «Optimal Tariff Policy on Imports from Multinationals», *Economic Record*, (55) 1979, pages 64 à 67.

<sup>50</sup> James A. Brander et Barbara J. Spencer, «Tariffs and the Extraction of Foreign Monopoly Rents Under Potential Entry», *Canadian Journal of Economics*, (14) 1981, pages 371 à 389.

Tableau 1 : Concurrence entre deux entreprises

Boeing	Airbus	Produit	Ne produit pas
Produit	-5	-5	0
Ne produit pas	0	100	0

Dans le Tableau 1, chaque rangée correspond à une décision particulière prise par Boeing; chaque colonne représente une décision prise par Airbus. Il y a deux entrées dans chaque case : celle du coin inférieur gauche représente les bénéfices de Boeing, et celle du coin supérieur droit, ceux d'Airbus. Ce tableau fait ressortir l'hypothèse suivante : si elle est seule à produire l'avion de 150 places, chacune des entreprises pourrait réaliser des bénéfices, mais si les deux entreprises essayent de le construire, elles feront toutes deux des pertes. Quelle entreprise réalisera réellement les bénéfices? Cela dépend de qui se lance en premier. Supposons que Boeing réussisse à prendre une petite avance et s'engage à produire l'avion de 150 places avant la société Airbus, celle-ci trouvera qu'il n'y a aucune incitation à entrer sur ce marché. Le résultat sera dans la case supérieure droite du tableau, qui indique que Boeing réalise des bénéfices.

C'est ici que l'argument de Brander-Spencer entre en jeu : le gouvernement européen peut retourner cette situation. Supposons que ce gouvernement s'engage à verser à la société Airbus une subvention de 25 si elle entre sur ce marché. Il s'ensuivra un changement dans les résultats du Tableau 1, comme l'indique le Tableau 2. Il est maintenant rentable pour Airbus de produire un avion de 150 places quoi que fasse Boeing.

Tableau 2 : Effets d'une subvention à Airbus

Boeing	Airbus	Produit	Ne produit pas
Produit	-5	20	0
Ne produit pas	0	125	0

Ce changement signifie que Boeing sait maintenant que, quelle que soit sa décision, il devra concurrencer Airbus et fera donc des pertes s'il décide de produire l'avion. Par conséquent, c'est maintenant Boeing qui est dissuadé d'entrer sur ce marché. En fait, la subvention du gouvernement a éliminé l'avantage de l'avance qui, selon nos hypothèses, revenait à Boeing et, au contraire, l'a donné à Airbus. Le résultat final est que l'équilibre passe de la case supérieure droite du Tableau 1 à la case inférieure gauche du Tableau 2. La société Airbus réalise des bénéfices de 125 au lieu de 0, bénéfices qu'elle obtient grâce à la subvention de 25 versée par le gouvernement. Autrement dit, la subvention accroît les bénéfices d'un montant supérieur à celui de la subvention elle-même, car celle-ci a un effet de dissuasion sur la concurrence étrangère. Elle a cet effet parce qu'elle donne à la société Airbus un avantage comparable à l'avantage stratégique qu'elle aurait eu si elle avait la première à exploiter ce créneau, et non Boeing. C'est pourquoi on appelle souvent l'argument en faveur d'une politique industrielle fondée sur la concurrence imparfaite l'argument de la politique commerciale stratégique.

● **Les problèmes inhérents à l'argument Brander-Spencer : les besoins en information**

Cet exemple hypothétique pourrait indiquer que l'argument de la politique commerciale stratégique justifie de façon convaincante la prise de mesures par le gouvernement. L'octroi d'une subvention par le gouvernement européen augmente considérablement les bénéfices d'une entreprise européenne au détriment de ses concurrentes étrangères. Mis à part l'intérêt des consommateurs, il semble évident que cette mesure augmente le bien-être européen (en réduisant celui des États-Unis).

En fait, même si elle a suscité beaucoup d'intérêt, la justification stratégique de la politique commerciale a fait l'objet de beaucoup de critiques. Les critiques avancent qu'il faudrait disposer de bien plus d'information que celle qui est probablement disponible pour mettre la théorie en pratique. Il y a deux aspects au problème du manque d'information : tout d'abord, même si l'on étudie un secteur tout seul, il sera peut-être difficile d'inscrire avec exactitude les entrées dans les cases d'un tableau comme le Tableau 1. Et si le gouvernement fait une erreur, une subvention peut se révéler une mauvaise décision coûteuse. À titre d'illustration, supposons qu'au lieu du Tableau 1, la réalité corresponde aux résultats apparemment semblables figurant au Tableau 3.

Tableau 3 : Concurrence entre deux entreprises : un autre cas

	Airbus	Produit	Ne produit pas
Boeing			
Produit	5	-20	0
Ne produit pas	0	100	0

Les chiffres ne sont guère différents, mais la différence est décisive. Dans le Tableau 3, on suppose que Boeing possède quelque avantage sous-jacent - peut-être une meilleure technologie - de sorte que, même si Airbus entre sur le marché, Boeing trouvera quand même rentable de produire l'avion. Toutefois, Airbus ne peut pas produire l'avion de façon rentable si Boeing entre sur le marché.

En l'absence d'une subvention, le résultat du Tableau 3 sera dans la case supérieure droite. Boeing produit l'avion, mais pas Airbus. Supposons maintenant que, comme dans le cas précédent, le gouvernement européen verse une subvention de 25, ce qui suffit pour inciter Airbus à produire l'avion. Les nouveaux résultats sont indiqués dans le Tableau 4.

Tableau 4 : Effets d'une subvention à Airbus.

	Airbus	Produit	Ne produit pas
Boeing			
Produit	5	5	0
Ne produit pas	0	125	0

Le résultat, qui se trouve dans la case supérieure gauche, est que les deux entreprises produisent l'avion. Dans ce cas, Airbus, qui reçoit une subvention de 25, fait des bénéfices de 5 seulement. Autrement dit, nous avons inversé le résultat précédent, dans lequel une subvention entraînait des bénéfices supérieurs au montant de la subvention. Cette fois-ci, le résultat est différent parce que la subvention n'a pas réussi à dissuader Boeing. Au début, les deux cas étaient très semblables. Pourtant, dans un cas, une subvention semble une très bonne idée, tandis que dans l'autre, elle est catastrophique. *Il semble que l'efficacité des politiques*

*commerciales stratégiques dépende généralement d'une mesure exacte de la situation.* Cela a poussé certains économistes à se demander si nous disposerons un jour de suffisamment d'information pour utiliser la théorie efficacement.

Le besoin en information se complique, car nous ne pouvons pas considérer un secteur sans tenir compte des autres. Si un secteur est subventionné, il puisera des ressources dans d'autres secteurs, ce qui provoquera une augmentation de leurs coûts. Par conséquent, même une politique qui réussit à donner un avantage stratégique à des entreprises canadiennes d'un secteur donné tendra à produire une perte d'avantage stratégique dans d'autres secteurs. Le gouvernement canadien doit mettre en balance ces effets compensatoires pour déterminer si la politique est justifiée. Même s'il comprend parfaitement les rouages d'une industrie, cela ne suffit pas; il doit également connaître parfaitement les secteurs avec lesquels elle rivalise pour obtenir des ressources.

Même si une politique commerciale stratégique peut venir à bout de ces critiques, elle se heurte au problème des mesures de rétorsion par des pays étrangers. Les politiques stratégiques sont des politiques protectionnistes qui accroissent notre bien-être aux dépens des autres pays. Leur adoption risque donc de provoquer une guerre commerciale qui fait du tort à toutes les parties concernées. Peu d'économistes recommanderaient que le Canada adopte de telles politiques. Au contraire, certains pensent que le Canada devrait simplement être prêt à prendre des mesures de rétorsion lorsqu'il semble que d'autres pays appliquent des politiques stratégiques de façon agressive.

## 2. La politique commerciale stratégique en tant que mécanisme de promotion de l'entrée sur un marché ou de l'abandon de ce marché

Lors de l'élaboration de politiques commerciales optimales pour les oligopoles, les questions liées à l'accès et à l'abandon sont aussi importantes. Dixit et Kyle ont soutenu que l'on peut recourir aux politiques commerciales pour dissuader ou stimuler l'entrée sur un marché.<sup>51</sup> À titre d'exemple, envisageons un secteur où une entreprise étrangère a déjà absorbé le coût irrécupérable de l'entrée sur le marché. Supposons qu'un concurrent national envisage d'entrer sur le marché, mais qu'il ne puisse couvrir ses frais fixes en concurrençant l'entreprise étrangère.<sup>52</sup> Une interdiction visant l'importation modifiera complètement cette équation. Tant que l'entreprise nationale réalise des bénéfices grâce à sa situation de monopole et que son coût différentiel n'est pas trop supérieur à celui de l'entreprise étrangère, le pays tirera avantage

---

<sup>51</sup> Avinash K. Dixit et Albert S. Kyle, «The Use of Protection and Subsidies for Entry Promotion and Deterrence», *American Economic Review*, (75)-1985, pages 139 à 152.

<sup>52</sup> C'est-à-dire, une concurrence duopolistique.

d'une telle interdiction. On peut facilement constater l'avantage social de la politique protectionniste par le fait que la rente du consommateur n'est pas trop touchée par le passage d'un monopole à un autre, mais la rente du producteur, jusqu'ici inexistante, augmente lorsque l'entrée, stimulée par la politique, a lieu. Bien entendu, il serait préférable que les deux entreprises survivent, car cela pourrait produire une concurrence bénéfique pour le consommateur et pour les gains en efficacité des entreprises.

Envisageons maintenant un marché oligopolistique auquel il est facile d'avoir accès. Une nouvelle entreprise entrera sur ce marché et réduira à néant les bénéfices du concurrent marginal. Dans ce contexte, Horstman et Markusen considèrent que les marchés intérieur et étrangers ne font qu'un, de sorte que chaque entreprise décide de son niveau de production et que ses marchandises se vendent au même prix peu importe où elles sont commercialisées dans le monde.<sup>53</sup> Dans ce cas, les subventions à l'exportation et les droits de douane à l'importation qui avantagent les entreprises nationales sur le marché mondial produisent une entrée inefficace sur le marché intérieur. Tout bénéfice transféré de façon stratégique à des entreprises nationales est absorbé par le coût de l'entrée, et le bien-être national diminue généralement. Par contre, Venables a constaté que les droits à l'importation accroissent le bien-être national lorsque les marchés intérieurs sont segmentés et que l'on tient compte des coûts de transport d'un marché à l'autre.<sup>54</sup> Dans ce cas, un accroissement du nombre d'entreprises nationales actives au détriment du nombre d'entreprises étrangères avantage les consommateurs locaux, car les premières évitent le coût supplémentaire du transport des marchandises vers l'autre marché.

Brander et Spencer ont exposé le cas où le gouvernement d'un pays peut recourir à une politique de recherche et de développement pour donner à ses entreprises un avantage sur le marché international.<sup>55</sup> Krishna<sup>56</sup> a signalé une application stratégique tout à fait différente des restrictions au commerce. Envisageons le cas de deux grandes entreprises, l'une nationale et l'autre étrangère, incapables de s'entendre par elles-mêmes. Supposons maintenant que le gouvernement local impose un contingent d'importation. Il est rentable pour l'entreprise locale

---

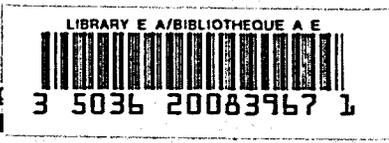
<sup>53</sup> Ignatius J. Horstman et James R. Markusen, «Up the Average Cost Curve : Inefficient Entry and the New Protectionism», *Journal of International Economics*, (20) 1986, pages 225 à 247.

<sup>54</sup> Anthony J. Venables, «Trade and Trade Policy with Imperfect Competition : The Case of Identical Products and Free Entry», *Journal of International Economics*, (19) 1985, pages 1 à 20 et James R. Markusen et Anthony J. Venables, «Trade Policy with Increasing Returns and Imperfect Competition : Contradictory Results from Competing Assumptions», *Journal of International Economics*, (24) mai 1988, pages 299 à 316.

<sup>55</sup> James A. Brander et Barbara J. Spencer, «International R&D Rivalry and Industrial Strategy», *Review of Economic Studies*, octobre 1983.

<sup>56</sup> Kala Krishna, «Trade Restrictions as Facilitating Practices», *Journal of International Economics*, (26) mai 1989, pages 251 à 270.

d'augmenter un peu son prix, car elle est sûre que l'entreprise étrangère ne pourra pas vendre plus d'unités en baissant le sien. Cette dernière peut alors vendre son contingent à un prix plus élevé. Résultat : les bénéfices des deux entreprises peuvent augmenter. Le contingent a pour effet de permettre une collusion de fait (il s'agit donc d'une «pratique de facilitation des échanges»). Les consommateurs locaux sont les perdants, car ils payent maintenant un prix plus élevé. Ce modèle est particulièrement attrayant du point de vue de la «nouvelle économie politique», selon laquelle la politique commerciale est un résultat des pressions exercées par des groupes d'intérêts spéciaux concentrés.



- 16. Le Libre-Echange Nord-Americain, les subventions et les droits commerciaux, la problématique et les options, par Gilbert Gagné. Document n° 94/1
- 17. Dangerous Liaisons: The World Trade Organization and the Environmental Agenda, by Anne McCaskill. Document n° 94/14 (À paraître). SP48
- 18. Damned If We Don't: Some Reflections On Antidumping and Competition Policy, by Keith H. Christie. Document n° 94/15 (À paraître). SP49

**B) DOCUMENTS SUR LA PROMOTION DU COMMERCE :**

- 1. From a Trading Nation to a Nation of Traders : Towards a Second Century of Trade Development, par Andrew Griffith. Document n° 92/05 (mars 1992). SP12
- 2. Exportation et création d'emplois, par Morley Martin, Document n° 93/06 (juin 1993).\* SP24

**C) DOCUMENTS SUR LE COMMERCE RÉGIONAL ET L'ÉCONOMIE :**

- 1. Les approches particulières : régionalisme et diplomatie économique canadienne, par Keith H. Christie. Document n° 93/08 (mai 1993).\* SP26
- 2. Japon Inc : La maîtrise des principes économiques fondamentaux, par I. Prakash Sharma. Document n° 93/16 (décembre 1993).\* SP34
- 3. Le Canada et les Amériques : nouveaux débouchés et défis, par Conrad Sheck, Colin Robertson, Jamal Khokhar, Nicolas Dimic et Keith Christie. Document n° 94/06 (avril 1994).\* SP40

- 4. China 2000 : The Nature of Document n° 94/10 (mai 1994).\* SP36
- 5. The Japanese Way: The Role of Firms, par James McCormick. Document n° 94/11 (juin 1994).\* SP37

CA1 EA533 93P14 FRE ex.1 DOCS  
 Sharma, I. Prakash  
 L'émergence d'une politique commerciale

**D) AUTRES DOCUMENTS :**

- 1. Croissance démographique et politiques canadiennes, par Keith H. Christie. Document n° 94/07 (avril 1994).\* SP14
- 2. Pour des sanctions efficaces, par Keith H. Christie. Document n° 94/08 (mars 1994).\* SP22
- 3. L'or noir : Évolution du marché, par Shusma Gera. Document n° 94/09 (mai 1994).\* SP43
- 4. Croissance économique et politique canadienne, par Keith H. Christie. Document n° 94/10 (mai 1994).\* SP36
- 5. Still an Albatross? The LD (mai 1994) SP43
- 6. Pro-Active Sanctions: A New Approach, par Tracy. Document n° 94/11 (juin 1994).\* SP37

\* Disponible en français - available in French