

**Groupe de recherche
en économie et sécurité – GRES**

Chaire Téléglobe♦Raoul-Dandurand
www.unites.uqam.ca/dandurand

Note de recherche
volume 2, numéro 10

décembre 2000

La politique commerciale des États-Unis : à quoi pouvons-nous nous attendre?

Christian Deblock



Chaire Téléglobe
Raoul-Dandurand
en études stratégiques et diplomatiques

Teleglobe
Raoul Dandurand Chair
of Strategic and Diplomatic Studies

La politique commerciale des États-Unis : à quoi pouvons-nous nous attendre ?

Conférence donnée dans le cadre du colloque de l'Association québécoise d'Études américaines :
élection américaine : quels enjeux pour le Québec ?
Montréal 1^e décembre 2000

Résumé.

(1) La politique commerciale américaine est marquée par une très grande continuité depuis la guerre. Trois principes la guident : l'ouverture réciproque des marchés, l'application de la règle de droit dans les relations économiques internationales, et la préservation du leadership américain dans les affaires économiques internationales. On ne doit donc pas s'attendre à de grands bouleversements sous une administration Bush, mais plutôt à des réalignements par rapport à ce qu'il en fut sous l'administration sortante. On peut en identifier cinq : 1. une attention plus grande accordée au libre-échange comme idéologie pour forcer les partenaires commerciaux à ouvrir davantage leurs marchés ; 2. une plus grande improvisation dans la poursuite des objectifs et le suivi de la politique commerciale en fonction des événements ; 3. une plus grande attention accordée aux questions de sécurité et aux intérêts stratégiques des États-Unis dans les affaires commerciales ; 4. la mise en sourdine du débat sur l'inclusion des normes du travail et environnementales dans les accords commerciaux ; 5. une réévaluation des institutions économiques internationales à la lumière des intérêts américains.

(2) La globalisation est là pour durer. La réévaluation des intérêts économiques et des questions de sécurité des États-Unis à la lumière de celle-ci entamée sous Clinton va se poursuivre. On peut toutefois s'attendre à trois changements majeurs : 1. l'idée de poursuivre une globalisation plus humaine et de mettre celle-ci au service des intérêts des travailleurs, tout en appelant à la responsabilité des États-Unis pour la promotion des droits fondamentaux et une meilleure redistribution des richesses entre les pays, sera très probablement abandonnée ; 2. on peut s'attendre à un retour aux approches économiques plus conventionnelles pour renforcer la compétitivité de l'économie américaine, aux réductions d'impôt notamment pour favoriser l'épargne, l'investissement et l'innovation ; 3. tout laisse à penser que, comme ce fut le cas sous les administrations Reagan et Bush, la nouvelle administration présidentielle de George W. Bush cherchera à mettre au rancart les programmes d'aide pour les travailleurs soumis aux contraintes d'adaptation liées au commerce.

(3) La nouvelle administration aura à finaliser les dossiers en cours et devra relever de nouveaux défis. Trois grands dossiers sont à l'agenda : l'entrée de la Chine à l'OMC, le lancement d'un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales, et la mise en place d'une zone de libre-échange dans les Amériques. Le Sommet de Québec devrait être l'occasion pour la nouvelle administration de relancer le projet des Amériques et d'établir les nouvelles priorités des États-Unis. Le principal défi de l'administration Clinton quand elle est arrivée, était de relancer l'économie américaine et de replacer celle-ci au centre de l'économie mondiale. La nouvelle administration devra composer avec une croissance en ralentissement rapide, un déficit commercial phénoménal, et un Congrès difficile à manier. Les échecs successifs de l'administration Clinton dans ses tentatives d'obtenir du Congrès la procédure accélérée ont affaibli la position des États-Unis dans les négociations commerciales en cours. George W. Bush a fait de l'obtention de la procédure accélérée une priorité, sinon une question de principe, pour que les États-Unis puissent réaffirmer avec force leur leadership dans les affaires économiques internationales.

La politique commerciale est un terrain miné sur lequel aucun des deux principaux candidats à la présidence n'a vraiment voulu s'engager. Al Gore moins encore que George W. Bush. Il y a au moins deux raisons à cela. Tout d'abord, les sondages le montrent, si les Américains sont dans leur ensemble favorables au libre-échange et à la globalisation, une majorité d'entre eux considèrent néanmoins que ses effets négatifs, mal circonscrits, sont beaucoup plus importants que les politiciens ne veulent bien le laisser entendre et doutent de leur volonté réelle de prendre en ligne de compte les intérêts des travailleurs. Le libre-échange et la globalisation sont généralement associés aux importations massives, aux délocalisations, aux abus de position dominante sur les marchés, et aux pratiques commerciales déloyales de la part des principaux partenaires des États-Unis. L'opinion publique n'est pas non plus très favorable à l'idée d'accorder à la présidence des pouvoirs de négociation en matière commerciale aussi étendus que ceux que lui octroierait la procédure accélérée. Elle doute également de l'efficacité, voire même de la pertinence et de l'utilité, des institutions économiques internationales, celles-ci étant souvent accusées de laxisme, de manquer aux intérêts des États-Unis et de donner de mauvais signaux, tant aux marchés financiers qu'aux pays qui ne respectent pas leurs engagements, ce dont le rapport Meltzer sur les institutions financières internationales, déposé en mars de cette année, s'est fait clairement l'écho. Sur le projet des Amériques, les avis sont également peu favorables. L'immigration clandestine et le trafic des narcotiques, deux sources d'insécurité, sont associés sans autre forme de procès au libre-échange, ce à quoi vient s'ajouter la crainte de voir les États-Unis jouer un rôle de prêteur en dernière instance en cas de crise financière et les gendarmes dans une région

traditionnellement marquée par l'instabilité politique et sociale.

En fait, si l'on voulait résumer ce qu'il en est, on pourrait dire que si les Américains considèrent d'une façon générale, que le libre-échange et la globalisation ont contribué à la prospérité et à la croissance exceptionnelle qu'a connues l'économie américaine depuis bientôt dix ans, ils ont néanmoins le sentiment d'être les dindons de la farce, chaque pays cherchant à profiter de cette prospérité et de l'avantage d'avoir accès à un marché considéré comme l'un des plus libres au monde sans réelle contrepartie de leur part. Le sentiment est que les États-Unis en font trop pour promouvoir la liberté économique dans le monde, mais pas assez pour défendre leurs propres intérêts et ceux des travailleurs américains. Sur ces deux points, les deux grands candidats ont clairement exprimé leur volonté de donner plus de muscle à la politique commerciale américaine. Mais si Al Gore a préféré ne pas trop s'engager sur ce terrain, sauf lorsqu'il s'est agi de réaffirmer l'engagement des Démocrates en faveur des droits des travailleurs et le renforcement des mesures d'accompagnement, George W. Bush, par contre, a été beaucoup plus explicite. Il s'est entre autres engagé à renforcer la législation commerciale américaine contre la concurrence et les pratiques déloyales dont pâtissent les exportateurs et les investisseurs américains à l'étranger, à soutenir davantage ces derniers face aux pays récalcitrants, et à redonner à la politique commerciale américaine toute sa crédibilité en faisant en sorte que le libre-échange et le développement des échanges soient en phase avec les intérêts de puissance des États-Unis.

Cela dit, il y a un second facteur, à mon avis, qui permet d'expliquer pourquoi aucun des deux principaux candidats à la Maison blanche n'a vraiment voulu trop s'engager sur le terrain de la politique commerciale, c'est l'ampleur du déficit commercial. J'y reviendrai, mais force est de constater que le

déficit commercial est devenue une véritable "patate chaude". Si tout le monde convient que celui-ci est devenu "insoutenable", au point de constituer une menace pour la stabilité financière de l'économie américaine, pour ne pas de dire de l'économie mondiale, personne ne sait vraiment trop quoi faire pour le réduire, ni comment conjurer la menace d'un retournement brutal de confiance des marchés financiers à l'endroit d'une économie américaine dont le niveau d'endettement extérieur a atteint en l'espace de quelques années des niveaux mirobolants¹ Qu'on en juge simplement par ces quelques chiffres.

En 1999, le déficit commercial s'est élevé à 350 milliards de \$ É.-U. , et le déficit courant à 332 milliards de \$ É.-U. On parle pour cette année d'un déficit qui atteindrait 450 milliards de \$ É.-U. ce qui représente environ 4,5 % du PIB, un pourcentage record². Pour rappel, le déficit était de 29,5 milliards \$ É.-U. en 1991, soit à peine 0.2% du PIB. J'ajouterai encore que les États-Unis enregistrent un déficit commercial avec à peu près tous les pays, plusieurs pays d'Amérique latine faisant exception, et dans à peu près tous les secteurs, celui de l'automobile en tête. Même dans les secteur forts comme le matériel de transport, les équipements spécialisés, les instruments scientifiques et les services commerciaux, leur position concurrentielle faiblit et les excédents commerciaux diminuent dangereusement. On aura une meilleure idée de ce que peut représenter, sur le plan

financier, ce déficit si l'on considère le bilan des investissements internationaux. Le compte nous donne l'encours total des actifs à l'étranger et du passif d'un pays. Or, la position financière nette des États-Unis, soit la différence entre les actifs et le passif, est passée, entre 1994 et 1999, de - 312 milliards de \$ É.-U. à - 1 112 milliards de \$ É.-U. , lorsque les investissements directs sont évalués aux coûts historiques, et de - 171 milliards de \$ É.-U. à - 1 408 milliards de \$ É.-U. , lorsque ceux-ci sont calculés aux prix du marché³. On avance le chiffre de 2 000 milliards de \$ É.-U. pour l'année en cours ! C'est le montant quotidien des transactions sur les marchés financiers ! Voire encore, un niveau d'endettement qui se rapproche rapidement des niveaux atteints par la dette totale des pays en développement.

Si, les conseillers économiques du président, la Réserve fédérale, l'administration Clinton et même les institutions économiques internationales, l'OCDE et le FMI en tête, ont surtout jusqu'à présent voulu relativiser le problème, par crainte de jeter de l'huile sur le feu et de remettre en question la croissance de l'économie américaine, véritable locomotive de la reprise de l'économie mondiale, le malaise est maintenant perceptible sur les marchés financiers comme le note la Banque des règlements internationaux dans son dernier rapport trimestriel⁴. Une commission, présidée par Murray Weidenbaum, a été mise sur pied en 1998, avec le mandat d'examiner les causes et les effets du déficit et les moyens d'y remédier. Non seulement rien de très concret n'en est sorti, mais qui plus est, le fossé est plus grand que jamais entre les commissaires représentant les deux grands partis quant à

¹ Catherine L. Mann, « Le déficit extérieur courant des États-Unis est-il tenable ? », *Finances et Développement*, mars 2000, pp. 42-46.

² . Voir entre autres les deux études réalisées pour le compte de la U.S. Trade Deficit Review Commission : celle d'Allen J. Lenz, Ph.D ,*The U.S. Current Account: A Sectoral Assessment of Performance and Prospects*, (Octobre 2000) ; et celle d' Allen Sinai *Macroeconomic Consequences and Implications of the U.S. Trade and Current Account Deficits* (Decembre 2000) (<http://www.ustdrc.gov/research/research.html>).

Voir également notre étude : *Sur les comptes extérieurs des pays de l'ALENA*, Notes et Études, GRIC, 1999, <http://www.unites.uqam.ca/gric/notes.htm>.

³. *Survey of Current Business*, "The International Investment Position of the United States at Yearend 1999", juillet 2000.

⁴ Bank for International Settlements, *Quarterly Review: International Banking and Financial Market Developments*, Bâle, novembre 2000, <http://www.bis.org/wnew.htm>.

l'attitude à adopter⁵. Il ne faut donc pas se surprendre dans ces conditions que autant Bush que Gore aient préféré, plutôt que d'inquiéter les électeurs, éviter d'aborder un sujet aussi controversé que sensible, mais dont on est sûr toutefois qu'il constituera pour le futur président des États-Unis un problème majeur dans les mois à venir, problème avec lequel il devra tant bien que mal jongler et auquel les autres grands protagonistes de la scène économique internationale auront également à faire face.

Vu le peu d'empressement des deux principaux candidats à la présidence à parler de politique commerciale, mais étant donné aussi les incertitudes qui planent actuellement sur de nombreux dossiers commerciaux, celui du déficit commercial n'étant pas le moindre, il est fort difficile de prévoir pour le moment quelle direction va prendre la politique commerciale américaine dans les mois à venir. Le programme des deux principaux candidats, de même que les noms des conseillers économiques qui gravitent autour d'eux, permettent néanmoins d'en avoir une certaine idée. Sur le fond cependant, il ne faut s'attendre à de grands changements. La politique commerciale américaine demeurera clairement orientée sur le libre-échange, la globalisation, et le leadership des États-Unis dans les affaires économiques internationales, avec une bonne dose de pragmatisme et d'improvisation toutefois, qui ira au gré des événements et des marchandages entre le Congrès et l'exécutif, ceux-ci risquant de peser davantage dans la prise de décision que cela ne fut le cas jusqu'ici. C'est plutôt dans le style que les changements risquent de se produire, sur un point en particulier : l'approche sera sous une administration Bush beaucoup plus conventionnelle, pour laisser davantage de place aux questions traditionnelles en

matière de sécurité et au secteur privé dans la conduite des affaires économiques.

J'aborderai successivement trois points. Tout d'abord, je voudrais revenir sur les particularités de la politique commerciale américaine. Ensuite, je reviendrai brièvement sur l'héritage de l'administration Clinton et sur ce qu'il en adviendra. Enfin, je reviendrai sur les défis et les dossiers chauds qui attendent la prochaine administration.

La politique commerciale américaine : continuité et particularités

L'ambiguïté de la politique commerciale américaine a souvent et maintes fois été pointée du doigt, tant celle-ci semble naviguer sans grande cohérence et au gré de la conjoncture économique ou politique, entre le libre-échange et le protectionnisme, entre le multilatéralisme et le continentalisme, voire encore entre la coopération et l'unilatéralisme, entre l'idéalisme et le réalisme, etc.. Sans écarter complètement cette idée d'ambiguïté, qui, soit dit en passant, leur sied bien, il convient de replacer la politique commerciale des États-Unis dans une perspective plus large et de prendre en considération non seulement le fait que celle-ci est marquée par une étonnante continuité depuis la Deuxième Guerre, mais aussi le fait qu'elle est très particulière, dans le sens où elle jouit d'une autonomie qui lui est propre, à côté de la politique étrangère et de la politique économique.

1. Le trinôme du commerce, de la prospérité et de la sécurité

D'une présidence à l'autre, la même ligne directrice a toujours guidé la politique commerciale américaine depuis la Guerre, articulée qu'est celle-ci autour de trois axes principaux, soit l'ouverture multilatérale des marchés, l'établissement de la primauté de la règle de droit dans les relations

⁵ U.S. Trade Deficit Review Commission, Final Report of "The U.S. Trade Deficit: Causes, Consequences and Recommendations for Action" <http://www.ustrdc.gov/reports/finalreport/contents.html>

commerciales, et le leadership des États-Unis dans les affaires économiques internationales. C'est ce que j'appellerai le trinôme du commerce, de la prospérité et de la sécurité.

En fait, tout est là : si d'un commerce ouvert et régi par la règle de droit, on attend qu'il assure un débouché stable et élargi aux biens, aux services et aux investissements américains à travers le monde, tout en fournissant un approvisionnement régulier et au meilleur compte en biens, services et capitaux étrangers dont l'économie américaine a besoin pour se développer, de cette dernière on attend qu'elle soit compétitive, flexible aux évolutions de l'économie mondiale, et saine d'un point de vue macro-économique⁶. Comme le dira un responsable américain, la force économique de la nation commence d'abord "à la maison". Mais d'un autre côté, autant l'application de la règle de droit dans les relations commerciales et un commerce plus libre ne peuvent que contribuer à assainir les relations économiques entre les nations et ce faisant, aller dans le sens de la paix, autant de la politique étrangère attend-t-on en retour, qu'elle assure la protection des intérêts économiques américains dans le monde⁷, mais également que, par les mesures qui seront prises dans des domaines aussi variés que la lutte contre la corruption, l'immigration clandestine, le trafic des stupéfiants, les entraves à la démocratie, les risques politiques ou plus récemment la pauvreté, qu'elle mette l'économie et les entreprises américaines à l'abri des menaces extérieures et de tout ce qui peut remettre en question sa prospérité. Et c'est en ce sens que les questions économiques sont posées d'emblée comme un enjeu de sécurité.

⁶. Robert L. Parlborg, *Leadership Abroad begins at Home : U. S. Foreign Economic Policy after the Cold War*, Wahington, The Brookings Institution, 1995.

⁷. Il est intéressant de relever que la protection des investissements et la négociation des accords bilatéraux en matière d'investissements relèvent conjointement du Département d'État et de du Représentant au Commerce.

Lawrence Summers, a fort bien résumé ceci : le libre-échange est beaucoup plus qu'un simple objectif de politique commerciale. Il s'agit également d'un "objectif majeur de la politique économique domestique", au même titre qu'un moyen de réduire "les risques de conflits provoqués par la frustration économique"⁸. En clair, et nous reprenons ses propres mots :

"Notre politique commerciale a toujours été inspirée de ces conceptions mondialistes. Si une telle politique est bien évidemment motivée par l'idée que les États-Unis se font de leur propre intérêt, sa constance au fil des années reflète aussi une profonde conviction : des marchés mondiaux ouverts profitent à tous les partenaires commerciaux"⁹.

Bien entendu, comme tout autre pays, et sans doute plus que tout autre pays, les États-Unis n'ont jamais hésité à recourir au protectionnisme, au bilatéralisme ou à l'unilatéralisme lorsqu'il s'agit pour eux de répondre à des fins électorales ou partisanses aux demandes de certains groupes d'intérêt, de protéger des marchés menacés par une concurrence jugée déloyale ou certains secteurs qui risqueraient d'être déstabilisés par les importations massives¹⁰, de défendre des intérêts stratégiques ou de protéger pour des raisons de sécurité certaines industries¹¹.

⁸. Lawrence H. Summers, "Prospérité partagée et nouvel ordre économique mondial", *Politique étrangère*, vol. 59, n° 4, hiver 1994-95, pp. 983-990, p. 985.

⁹. OMC, *Examen des politiques commerciales*, États-Unis, Rapport du gouvernement des États-Unis, 1996, p. 264.

¹⁰. On dénote un recours de plus en plus marqué aux droits antidumping et compensateurs. Il y a moins de procédures sur les droits compensateurs en raison de la diminution du subventionnement des exportations, mais par contre un plus grand nombre de poursuites antidumping. Apparemment, c'est fort efficace pour décourager les concurrents étrangers même si les procédures ne débouchent pas. (Thomas J. Prusa, "On the Spread and Impact of Antidumping", Working Paper n° W7404, Wahington, NBER, 1999.).

¹¹. On peut évoquer aussi le cas de la loi Hems-Burton, un cas manifeste d'internationalisation d'une législation nationale. En arbitrage, l'OMC a condamné la loi le 20 février 1997, ce qui n'a pas empêché les États-Unis de rejeter l'arbitrage en invoquant l'article

En fait, les États-Unis n'ont jamais hésité à user, pour ne pas dire abuser, de certaines clauses de leur législation commerciale, à tourner à leur avantage les zones grises du droit économique international et, comme on le constate de plus en plus, à recourir systématiquement aux mécanismes multilatéraux de règlement des différends dès lors que leurs intérêts économiques ou ceux de leurs entreprises sont en jeu¹². Cela dit, la plupart des auteurs s'accordent néanmoins à reconnaître que le recours au protectionnisme reste limité et que les mesures prises sont souvent surtout symboliques, ne serait-ce que parce que l'exécutif a toujours cherché à diluer les demandes de protection dans un discours pro-libre-échangiste au nom des intérêts américains, tout en s'y efforçant d'y répondre partiellement.

Cette approche, qui fait de la liberté du commerce le vecteur d'une prospérité

XXI du GATT relatif aux questions de sécurité nationale.

¹². On peut diviser les actions en quatre groupes. Il y a tout d'abord, celles qui relèvent de l'application unilatérale des différentes clauses de la législation commerciale, voire d'une application extra-territoriale de la législation américaine. Dans la panoplie des instruments, on retrouve la Section 301 du Trade Act de 1974, le Spécial 301 qui s'applique à la protection des droits de propriété intellectuelle, le Super 301 de l'Omnibus Trade and Competitiveness Act de 1988 qui vise les pays présumés avoir des pratiques déloyales en matière d'accès aux marchés, ou encore la section 1377 et le Titre VII de la même loi, qui s'adressent, respectivement, au secteur des télécommunications et aux accords sur les marchés publics. Viennent ensuite celles qui sont prises en dehors du système multilatéral, ce qui était le cas auparavant des accords de restriction volontaire des exportations, remplacées maintenant par les clauses de sauvegarde, ou aujourd'hui des accords bilatéraux en matière d'investissement. Puis, les actions qui peuvent être prises dans le cadre du système multilatéral, soit pour forcer l'application d'un accord (comme celui sur les subventions), protéger une industrie menacée ou faire face à un problème de balance de paiements (clauses de sauvegarde), ou compenser une mesure discriminatoire (droits anti-dumping ou compensatoires). Et enfin, les actions, de plus en plus fréquentes, qui entrent dans le cadre des mécanismes des règlements des différends.

partagée et associée étroitement la prospérité des États-Unis à l'expansion des marchés internationaux, à la globalisation dirait-on aujourd'hui, fait de la politique commerciale une politique qui, possédant sa propre finalité, se voit ainsi octroyer une place à part dans l'ensemble des politiques publiques, entre la politique économique et la politique étrangère. Il s'agit là d'une singularité américaine dans la mesure où, à la différence de la plupart des pays, la politique commerciale ne peut être considérée ni comme le volet international de la politique économique, ni comme le volet économique de la politique étrangère, mais plutôt comme l'une des trois composantes d'un triangle dont le second élément serait la politique économique domestique et le troisième, la politique étrangère.

Cette première singularité se trouve renforcée par le statut particulier dont jouit le Représentant au Commerce au sein de l'exécutif.

2. le rôle du Représentant au Commerce

Destler l'a en effet très bien montré, si la politique commerciale a pu, d'une présidence à l'autre, conserver sa perspective mondialiste, elle le doit aussi en grande partie à ce partage des pouvoirs en matière de négociation commerciale qui s'est établi entre le Congrès et l'exécutif, le Congrès jouant en quelque sorte le rôle de gardien des intérêts économiques des États-Unis sur le front domestique et l'exécutif celui de promoteur de ces mêmes intérêts sur la scène internationale.

La politique commerciale n'est bien entendu pas imperméable aux idéologies politiques, au lobbying, aux contributions électorales, pas plus qu'elle n'échappe aux inévitables compromis et autres marchandages partisans entre l'exécutif et le Congrès lorsque vient par exemple le moment d'autoriser la présidence à engager

des négociations commerciales ou de voter les accords et traités internationaux.

Néanmoins, si le Congrès est sans doute davantage porté, pour des raisons électorales, à défendre les intérêts particuliers, et à pencher vers le protectionnisme, surtout lorsque la conjoncture économique est mauvaise ou que les échéances électorales sont proches, le libre-échange, au niveau des leaders politiques, tend néanmoins à traverser les lignes de parti. Ce ne sont plus alors seulement les intérêts d'un groupe particulier ou d'une industrie en particulier qui sont en jeu, mais les intérêts économiques et de puissance des États-Unis dans le monde. Mais là n'est pas le plus important. Ce qui donne à la politique commerciale américaine toute sa force de frappe, c'est le statut tout à fait particulier et unique dont jouit le Représentant au Commerce. Ce ne serait sans doute pas le cas si cette politique commerciale, comme c'était le cas auparavant, relèverait du Département d'État ou encore du Département du Commerce.

Relevant de la présidence, mais tenant ses pouvoirs du Congrès, de surcroît à l'écoute des milieux d'affaires, le Représentant au Commerce joue au sein de l'exécutif un rôle tout à fait central dans l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique commerciale. Le poste de Représentant répondait à l'origine à la volonté du Congrès de voir les intérêts économiques des États-Unis mieux défendus dans les négociations internationales, mais aussi à celle d'exercer un meilleur contrôle sur la politique commerciale des États-Unis. Le mandat, les responsabilités et l'autorité du représentant au Commerce furent considérablement élargis et renforcés à plusieurs reprises par le Congrès dans les années 1970, puis de nouveau à la fin des années 1980, dans le cadre de l'Omnibus Trade and Competitiveness Act de 1988. Je n'insisterai pas là-dessus, sinon pour souligner un point : si, chaque fois, il s'est agi pour le Congrès de mieux asseoir son autorité sur la

politique commerciale et son suivi, les changements qui ont été apportés au statut et au mandat du Représentant au commerce auront également permis de lui donner toute l'autorité nécessaire à l'intérieur de l'exécutif, mais également dans les négociations commerciales. À toutes fins pratiques, on peut dire que le Représentant au Commerce est le grand coordonnateur et le véritable maître d'oeuvre de la politique commerciale des États-Unis, alors que le rôle du Département du Commerce est confiné à tout ce qui relève de la politique commerciale dans le sens traditionnel, le soutien des exportations et la surveillance des importations en particulier. Quant au Département d'État, son rôle en matière commerciale est aujourd'hui fort limité, sauf en ce qui a trait à la protection des investissements américains à l'étranger, un domaine partagé entre celui-ci et le Bureau du Représentant au commerce. Notons cependant en passant, que l'idée de lancer en 1993 une nouvelle initiative de grande envergure dans les Amériques n'est pas venue du Bureau du Représentant au Commerce, mais du Conseil national de sécurité. Ce qui montre à quel point commerce et sécurité sont liés.

En somme, et pour nous résumer, cinq traits singularisent la politique commerciale des États-Unis :

- premièrement, elle a toujours été résolument orientée depuis Roosevelt sur le libre-échange, le multilatéralisme et l'instauration de la règle de droit dans les relations économiques internationales ;
- deuxièmement, la présidence est toujours parvenue, malgré les compromis et parfois même des reculs face à un Congrès traditionnellement plus isolationniste, à conserver cette orientation mondialiste ;
- troisièmement, la politique commerciale américaine forme avec la politique économique et la politique étrangère un trinôme dont il revient au Représentant au Commerce d'assurer la coordination ;

- quatrièmement, le Représentant au Commerce jouit dans le domaine des affaires économiques internationales d'une autorité à celle que détient dans le sein le Secrétaire d'État dans le domaine des affaires étrangères ; et
- cinquièmement, que le Congrès veille, de par les pouvoirs discrétionnaires que lui a donné la Constitution, à la concordance du libre-échange et des intérêts des États-Unis, ce qui trouve entériné dans le principe de réciprocité en matière de négociation et renforcé par les pouvoirs discrétionnaires de sanction dont dispose l'exécutif à travers le Bureau du Représentant au Commerce.

La politique commerciale sous Clinton

Les États-Unis ont toujours considéré que leur économie était l'une des plus ouverte, sinon la plus ouverte au monde. De ceci, il résulte non seulement que le fardeau de l'ajustement commercial ne repose pas sur leurs épaules mais sur celles de leurs partenaires. Aussi, leur revient-il de plein droit de faire avancer la cause du commerce dans l'intérêt de tous, le leur et celui de la communauté internationale dans son ensemble, et ce, à quelque niveau que ce soit. C'est une constante dans la politique commerciale américaine depuis plus de cinquante ans.

La nouveauté viendra cependant qu'à partir des années 1980, le libre-échange est devenu beaucoup plus agressif et les objectifs commerciaux sont maintenant mieux ciblés¹³, la question du déficit commercial tout d'abord, la globalisation des marchés et la fin de la guerre froide ensuite venant donner un ton critique au débat. Ce tournant, l'administration Clinton le

consolidera davantage encore, en cherchant, d'une part, à donner à la politique commerciale américaine un contenu beaucoup plus stratégique que ce n'était le cas jusque là, et en redéfinissant les termes de la sécurité à la lumière de la globalisation d'autre part. Pour faire court, jamais depuis Cordell Hull, le trinôme commerce, prospérité et sécurité de même que le triangle de la politique commerciale, de la politique économique et de la politique étrangère d'autre part n'auront été aussi solidement et étroitement liés que sous l'administration sortante, celle-ci prenant pour prémisses qu'étant là pour durer, la globalisation devait être façonnée et orientée dans l'intérêt des États-Unis et des Américains.

1. Cohérence et agressivité

À la différence de ses prédécesseurs, plus dogmatiques que lui sur le plan économique, le président Clinton, du moins pendant son premier mandat, a cherché à faire preuve d'un plus grand interventionnisme sur le plan économique, ce dont témoignent, entre autres la création du Conseil économique national et les nominations de nombreux économistes connus pour leurs positions pro-interventionnistes, bien que prudentes, à plusieurs des postes-clés de l'exécutif. On notera également une plus grande sensibilité de sa part aux effets négatifs que pouvait avoir la mondialisation sur l'emploi¹⁴, l'environnement ou les droits sociaux des travailleurs, le tout enrobé d'un certain pragmatisme sur le plan commercial non dénué d'agressivité d'ailleurs. Il s'agissait de la sorte de donner une plus grande cohérence à l'ensemble des politiques économiques, au niveau domestique comme à l'extérieur, et de redonner la priorité à la croissance, à la compétitivité et à la création

¹³. William R. Cline, *Reciprocity : A New Approach to World Trade Policy ?*, Washington, Institute for International Economics, 1982. Voir également, Charles S. Pearson et James Riedel (dir.), *The Direction of Trade Policy*, Cambridge (Mass.), Basil Blackwell, 1990.

¹⁴. Plusieurs programmes ont été mis sur pied pour favoriser la réadaptation et la formation des travailleurs, le Federal Trade Adjustment Assistance Program et le Workforce Investment Act par exemple.

d'emplois en ces lendemains de profonde récession, en misant sur la relance de l'investissement et de la productivité, de même que sur certains secteurs ciblés, de la haute technologie en particulier, et en encadrant mieux le commerce dans l'intérêt des Américain.

Cet interventionnisme sera dans les faits plus timide que prudent, et ce d'autant que la présidence s'est toujours heurtée en la matière à la résistance farouche d'un Congrès dominé par les républicains, plus enclins à réduire la taille et l'influence du gouvernement central qu'à s'engager dans les réformes économiques et sociales. Mais quoi qu'il en soit, et pour revenir à la politique commerciale, cette stratégie économique "outward-oriented", "protrade" et "progrowth", doit aussi être replacée dans le contexte plus large des nombreux changements qui sont survenus dans l'économie mondiale depuis la fin de la guerre froide. Les trois plus importants auront sans doute été :

(1) l'accélération de la mondialisation des entreprises que sont venus favoriser les progrès dans la libéralisation des échanges, la déréglementation des marchés et les nouvelles technologies ;

(2) l'émergence de nouvelles rivalités sur la scène économique internationale, rivalités que sont venues créer l'apparition de nouveaux concurrents, en Asie notamment, et l'adhésion d'un nombre croissant de pays aux politiques économiques orientées vers la promotion des exportations et l'attraction des investissements ; et,

(3) le regain d'intérêt pour le régionalisme économique, un regain d'intérêt auquel les États-Unis ont eux-mêmes contribué en s'engageant dans la voie du libre-échange avec le Canada, puis le Mexique, pour finalement proposer son extension à l'ensemble des pays du continent.

Ces changements ont, en retour, eu pour effet de rendre l'économie américaine plus dépendante que jamais des marchés internationaux, de mettre à l'avant scène des

débats la question des principes, des règles et des institutions internationales qui doivent encadrer la nouvelle économie mondiale, et, partant, de reposer la question de la place des États-Unis à l'intérieur de celle-ci mais aussi celle du rôle qu'il leur revient désormais de jouer pour préserver leur statut de chef de file dans les affaires économiques du monde. C'est sans doute à ce niveau, et en faisant comprendre, d'un côté, aux Américains que la globalisation était bonne pour la prospérité des États-Unis, et, de l'autre, aux autres pays qu'ils entendaient donner des règles à cette globalisation à l'image de celles qui ont fait leur prospérité, que l'administration Clinton a non seulement donné à la politique commerciale américaine un nouveau style, mais aussi modifié les termes du trinôme du commerce, de la croissance et de la sécurité en fonction de celle-ci. En un mot, comme le dira de manière fort explicite le Représentant au Commerce, Michaël Kantor, aujourd'hui,

"(...) in the post-Cold War, trade has taken its place at the foreign policy table, alongside strategic and political concerns. The days of the Cold War, when we sometimes looked the other way when our trading partners failed to live up their obligations, are over. National security and our national economic security cannot be separated."¹⁵

Partant de là, quatre directions seront données à la politique commerciale :

(1) une emphase nouvelle sera mise sur l'adoption de normes internationales

¹⁵. Remarks Prepared for Delivery. Emergency Committee for American Trade. 6 mars 1996. Lawrence Summers ne dit pas les choses autrement : "les responsables politiques ont le devoir d'encourager les exportations américaines en réformant la politique intérieure en la matière et en s'efforçant de lever les obstacles aux échanges extérieurs. Les écarts entre le degré de protection existant aux États-Unis et celui dont bénéficient certains de nos grands partenaires commerciaux, pouvaient se justifier il y a quelques dizaines d'années, voire même il y a dix ans ; il s n'ont plus lieu d'être aujourd'hui" (Lawrence Summers, "Prospérité partagée et nouvel ordre économique mondial", *Politique étrangère*, vol. 59, n° 4, hiver 1994-95, pp. 983-990. p. 985).

destinées à mieux protéger les investissements et, d'une manière générale, les intérêts économiques américaines dans le monde (Projet d'accord multilatéral sur l'investissement, code anti-corruption de l'OCDE, accord sur le commerce électronique et les nouvelles technologies de l'information, etc.) ;

(2) signatures d'accords bilatéraux avec les principaux partenaires commerciaux (le Japon, la Corée, la Chine, l'Union européenne notamment), recours systématique au mécanisme de règlement des différends de l'OMC, actions prises pour faire appliquer les accords signés dans le cadre de l'OMC (par les pays en développement en particulier), initiatives pour faciliter l'entrée de nouveaux membres à l'OMC, etc. ;

(3) si le multilatéralisme demeure la voie privilégiée par les États-Unis pour faire avancer son agenda commercial, le recours au bilatéralisme sera plus systématique et utilisé à la fois comme levier de la libéralisation des échanges, comme mécanisme de cliquet pour relever toujours plus haut les normes internationales et comme instrument de verrouillage des politiques économiques des pays concernés ;

(4) enfin, le régionalisme économique sera lui aussi systématiquement recherché pour à la fois établir des accords de grande portée, inciter les pays à y adhérer (régionalisme « ouvert » et « effet de domino ») et imbriquer les grandes régions économiques du monde les unes dans les autres (« building blocks »).

2. La Globalisation est là pour durer

Longtemps éclipsées par les questions de sécurité liées à la guerre froide, mais aussi par une croissance économique entretenue par des politiques macro-économiques keynésiennes orientées sur la demande intérieure, les priorités commerciales ne sont cependant, dans les faits, jamais passées au

second rang des priorités, faut-il le rappeler. Mais, cela dit, la fin de la guerre froide et la globalisation rapide qui a suivi la libéralisation des échanges et la déréglementation, ont entraîné un nouveau contexte qui a eu pour effet, comme je viens de le souligner, de forcer l'administration Clinton à repenser les termes de la relation entre le commerce et la croissance d'une part, mais également entre le commerce et les questions de sécurité, d'autre part. La question était alors d'autant plus centrale qu'arrivant à la présidence, à un moment où l'économie américaine sortait à peine d'une récession qui, non seulement, posait le problème du chômage, chômage que d'aucuns associaient aux importations massives et aux délocalisations vers les pays d'Asie, voire ceux de l'hémisphère, (à commencer par le Mexique), mais avait aussi fait surgir dans l'opinion publique bien des doutes quant à la capacité de l'économie américaine à préserver sa compétitivité et, partant, son leadership dans les affaires économiques du monde.

En accordant la primauté à l'économie, dans les affaires domestiques comme dans les affaires internationales, l'administration Clinton a opéré le tour de force de donner à la politique commerciale américaine un statut comme elle n'en avait jamais eu jusque là, du moins depuis les années Roosevelt (ce dont témoigne le simple fait qu'aujourd'hui Charlene Barshefsky est aussi connue dans le monde entier que Madeleine Allbright) et de là, de faire apparaître la globalisation, non pas comme une menace pour la croissance et la sécurité des États-Unis, mais au contraire comme une force de changement et comme le vecteur d'un nouveau monde de paix et de prospérité dont ils leur revient bien entendu d'être à la fois le centre, la bougie d'allumage et le symbole

C'est le message très clair qui se dégage de l'*Economic Report* de cette année¹⁶ : c'est grâce entre autres à la globalisation, que l'économie américaine connaît, depuis la reprise amorcée en mars 1991, une croissance exceptionnelle, la plus longue de son histoire, et qu'elle a retrouvé tout son dynamisme et sa compétitivité ; mais, s'il s'agit pour les États-Unis de continuer sans relâche à développer les marchés et les occasions d'investissement à travers le monde entier, d'ouvrir toujours davantage les marchés, de renforcer les règles et les institutions internationales, et de promouvoir la bonne gouvernance et la croissance économique partout dans le monde, il faut aussi donner un visage plus humain à cette globalisation, mieux en répartir les fruits, lier celle-ci aux droits du travail et à la protection de l'environnement, réduire le fardeau de la dette, renforcer l'architecture du système financier international, réduire les risques financiers systémiques, etc.. Or c'est aussi le discours qu'a livré le vice-président Al Gore durant la campagne électorale¹⁷. On s'inscrit ici dans la continuité.

Sur les deux points, que je viens de souligner, soit la poursuite d'une politique commerciale résolument et agressivement libre-échangiste d'une part, et l'idée selon laquelle c'est à la lumière de la globalisation en cours que doit être défini le triangle de la politique commerciale, de la politique économique et de la politique étrangère des États-Unis d'autre part, on ne doit pas s'attendre à grand changement de la part d'une administration Bush. C'est plutôt dans le style que le changement va s'opérer comme nous l'avons dit plus haut. Le

¹⁶

http://w3.access.gpo.gov/usbudget/fy2001/pdf/2000_erp.pdf.

¹⁷ Voir à ce sujet le programme du parti démocrate : 2000 Democratic National Platform <http://www.democrats.org/hq/resources/platform/platform.html>. De même que le programme Gore-Lieberman : *Prosperity for America's Families: The Gore-Lieberman Economic Plan*

programme républicain¹⁸, les rares déclarations du candidat Bush et celles plus nombreuses de ses conseillers économiques, Lawrence B. Lindsey en particulier, révèlent quatre lignes de fond :

1) La crédibilité et le leadership des États-Unis dans les affaires économiques internationales sont minés autant par le manque d'autorité d'une présidence qui ne dispose pas de la procédure accélérée que par l'attitude peu conciliante et les pratiques commerciales mercantilistes de leurs partenaires commerciaux, d'autre part.

2) La compétitivité de l'économie américaine s'effrite sur les marchés internationaux, faute pour les entreprises américaines de pouvoir rivaliser à armes égales avec leurs concurrents, faute également de leur part d'investir suffisamment aux États-Unis même dans l'innovation ;

3) L'idée selon laquelle les jeux de l'économie échappent aux règles de la stratégie et de la guerre est non seulement une vue de l'esprit, mais c'est exactement le contraire que pensent les partenaires commerciaux des États-Unis. Les règles multilatérales sont, en la matière, molles et les États-Unis eux-mêmes manquent de constance dans l'application des sanctions commerciales.

4) Le marché américain doit demeurer ouvert au commerce et à l'investissement étranger, mais à condition que les autres pays ne pratiquent pas le dumping social, sinon le dumping tout court, pour s'accaparer celui-ci, et que par ailleurs, ils reconnaissent le même traitement aux investissements et leurs exportateurs américains que celui que les États-Unis accordent aux investisseurs et exportateurs étrangers chez eux.

À la lumière de ces quelques pistes, on peut donc avoir une certaine idée de ce sera

¹⁸ *Republican Platform 2000, Renewing America's Purpose. Together.* <http://www.rnc.org/2000/2000platformcontents>

la future politique commerciale américaine : plus idéologique sur le plan doctrinal, mais aucun plus musclée sur le plan de l'application des sanctions commerciales ; plus multilatéraliste pour ouvrir les marchés que cela n'a été le cas jusqu'ici, mais aussi plus unilatérale face aux pays récalcitrants ; moins préoccupée aussi par les questions de droits du travail, de l'environnement, et de l'équité dans les relations commerciales, mais davantage par contre par les questions de sécurité (immigration, drogues, corruption, etc). Retour donc aux années Bush père, sinon aux années Reagan.

Sur certains points, les lignes de conduite sont plus précises : lancement d'une nouvelle ronde de négociations commerciales multilatérales centrées uniquement sur l'ouverture des marchés ; revitalisation de l'OMC ; ouverture négociée des marchés ; obtention rapide de la procédure accélérée ; faire avancer le dossier des Amériques pour prendre avantage des "marchés qui sont à notre porte" ; accroître les exportations agricoles et les exportations de produits faisant appel aux nouvelles techniques de la biotechnologie ; revoir les contrôles des exportations qui entravent les exportations de technologie militaire et assouplir les réglementations sur les technologies déjà disponibles sur les marchés ; réduction au minimum des réglementations ; réductions fiscales pour soutenir l'investissement.

Le leadership dans les affaires économiques mondiales

L'administration Clinton a bénéficié d'une conjoncture économique extrêmement favorable. Et, malgré ses démêlés avec le Congrès, pour ne pas dire avec son propre parti, elle est parvenue à marquer plusieurs bons coups en matière de commerce. C'est plus de 300 accords commerciaux qui ont été signés depuis 1993 : les accords de Marrakech portant création de l'OMC l'ALENA l'accord sur les services financiers ou encore celui sur le commerce électronique

la multitude d'accords bilatéraux commerciaux, de facilitation du commerce, de protection de l'investissement ou ceux plus larges, avec entre autres le Japon, la Corée et l'Union européenne les accords historiques avec la Chine relativement à l'entrée de cette dernière dans l'OMC et à la reconnaissance d'un statut commercial permanent, et plus récemment avec le Vietnam le partenariat pour l'Afrique le renouvellement élargi de la loi sur le Bassin des Caraïbes, pour ne mentionner que ces quelques accords. Sans oublier les initiatives qui ont été prises pour faire de l'APEC un véritable forum économique régional, le lancement des négociations commerciales hémisphériques, le dialogue transatlantique, l'accord de libre-échange avec la Jordanie, le premier accord commercial à inclure des clauses en matière de travail et d'environnement, et plus récemment, l'ouverture des négociations commerciales en vue d'en arriver à un accord du même style avec le Chili et Singapour.

La capacité des États-Unis de préserver leur leadership dans les affaires économiques internationales repose sur leur capacité à avoir une économie forte, en croissance et compétitive. Elle dépend également à un second niveau de leur capacité à maintenir la haute main sur les grands dossiers commerciaux, à faire avancer leur propre agenda dans les négociations en cours ou à venir, et, à un troisième niveau, de l'appui politique, au Congrès comme dans l'opinion publique, dont dispose l'exécutif pour mener à marche forcée et tambours battants sa politique libre-échangiste. Or d'une manière ou d'une autre, on peut s'attendre à ce que la conjoncture économique et politique ne soit pas aussi favorable pour la future administration que cela n'a été le cas pour l'administration sortante.

1. Une conjoncture faite de beaucoup d'incertitudes

Quels sont les points d'incertitude ? J'en vois cinq.

(1) Tout d'abord, le prochain président sortira très affaibli de la saga électorale. Il devra en outre composer avec un congrès très divisé et fort tendu avec les Démocrates faisant bloc contre lui. Les résultats des votes sur la procédure accélérée ont montré un fort clivage entre les deux partis, mais aussi à quel point les deux partis étaient, l'un comme l'autre, fort sensibles à l'opinion publique. Ce qui, vu les sondages, n'est pas de bonne augure. La désignation du personnel politique risque de prendre aussi beaucoup de temps, ce qui ne peut qu'affaiblir la future administration et retarder la préparation des dossiers, à commencer ceux du Sommet de Québec en avril 2001.

(2) Ensuite, une conjoncture économique difficile, comme celle qu'anticipent les instituts de prévision économique, surtout si elle s'accompagne d'un fort chômage, est davantage propice au protectionnisme, à l'isolationnisme et au protectionnisme qu'au libre-échange.

(3) Par ailleurs, l'échec de la conférence de Seattle en décembre 1999 et les difficultés rencontrées pour préparer l'agenda des négociations sur les services et l'agriculture tendent à montrer que les États-Unis doivent composer avec les lenteurs, sinon le peu d'empressement, de l'Union européenne et du Japon, mais aussi avec le retour en force des pays en développement dans les négociations multilatérales. Les dossiers commerciaux au sein de l'APEC n'avancent guère non plus, et si, comme prévu, le Sommet de Québec doit permettre d'avoir en main les premiers projets d'accord, la conjoncture politique et financière difficile que traversent plusieurs pays d'Amérique latine et de la Caraïbe n'est pas de très favorable au succès de l'événement. L'idée d'un ALENA élargi pourrait resurgir, auquel cas c'est tout le projet des Amériques qui risquerait d'être remis en question, du moins

dans les termes tels que prévus à Miami et à Santiago.

(4) L'adhésion de la Chine à l'OMC est un pari sur l'ouverture commerciale et l'ouverture politique qui est loin encore d'être gagné¹⁹. La Chine a son propre agenda commercial et les difficultés économiques engendrées par les conditions de cette adhésion pourraient entraîner un durcissement des autorités politiques. Sur le plan régional, la Chine cherche à élargir sa zone d'influence économique, non sans se heurter en la matière au Japon qui a lui-même les mêmes prétentions et a adopté depuis plusieurs années une stratégie méthodique d'implantation qui prend appui sur l'aide et les investissements, et depuis peu sur la signature d'accords de libre-échange.

La nouvelle administration présidentielle reprendra les dossiers laissés en suspens par l'administration sortante et s'efforcera de donner à la politique commerciale américaine un style qui lui est propre, et ce dans un climat économique et politique fort incertain. Mais sans doute le principal problème auquel elle devra faire rapidement front est celui que nous évoquions d'entrée de jeu, celui du déficit commercial.

2. Le déficit commercial

L'administration sortante a surtout jusqu'ici cherché à relativiser l'ampleur du problème !²⁰

Elle a invoqué plusieurs facteurs :

1. Les déficits sont à la fois une conséquence et une cause de la prospérité américaine. La croissance économique a été vigoureuse en comparaison de celle observée dans les autres pays et le cycle de croissance en cours est le plus long que les États-Unis

¹⁹ L. Tassé, *L'entrée de la Chine dans l'OMC et son impact la sécurité économique intérieure du pays. Analyses et perspectives*. - GRES. Vol. 2. No. 5 Décembre 2000.

²⁰ Voir entre autres l' *Economic Report* de l'année 1999, et celui de cette année.

aient jamais connu de leur histoire. Les importations, poussées par la demande, ont augmenté rapidement certes, mais elles ont aussi permis à l'économie américaine de s'approvisionner à bas coûts et d'améliorer ainsi leur compétitivité. D'un autre côté, malgré l'anémie de la croissance économique ailleurs, les exportations américaines ont crû rapidement, ce qui témoigne de la vitalité et de la compétitivité de l'économie américaine.

2. Le déficit a largement été financé par les investissements directs étrangers et les achats de titres, ce qui a eu pour effets de maintenir les taux d'intérêt à des niveaux bas, de faire bondir les investissements productifs, d'accroître la productivité, de créer des emplois et de stimuler la mutation de l'économie américaine et l'émergence de la nouvelle économie. Le prix des valeurs boursières a bondi, ce dont ont profité les ménages américains qui ont ainsi vu leurs revenus augmenter, avec pour effet de stimuler la consommation, donc la croissance économique.

3. Le déficit est, d'un point de vue comptable, égal à la différence entre l'épargne nationale et l'investissement. Le financement du déficit témoigne de la confiance qu'ont les investisseurs étrangers en l'économie américaine, attirés que sont ces derniers (le tiers des investissements) par les rendements et les profits élevés, la nouvelle économie, et la force du dollar. L'épargne nationale a augmenté, de même que les investissements.

4. Le dollar élevé a contribué au creusement du déficit, de même que certains facteurs conjoncturels comme l'augmentation du prix du pétrole par exemple.

5. Avec le ralentissement de la croissance et la reprise économique en Europe et en Asie, la situation devrait se stabiliser et progressivement se rétablir. Cela dit, ceci ne doit pas pour autant faire oublier que les États-Unis ont l'économie la plus ouverte au monde, que les partenaires

commerciaux abusent des méthodes protectionnistes et qu'il faille continuer à faire preuve de fermeté dans l'ouverture des marchés.

6. Autre argument : il existerait actuellement un découplage entre le comportement des changes et le solde commercial. En raison de l'ampleur des mouvements de capitaux, le taux de change ne dépendrait pas seulement des évolutions du solde commercial mais également, des entrées et sorties de capitaux. La vigueur de la croissance de l'économie américaine, en stimulant les entrées de capitaux, près du tiers de tous les investissements directs dans le monde depuis cinq ans, aurait donc eu pour effet de pousser le dollar à la hausse.

Voilà pour l'analyse officielle,

Même si l'administration Clinton fait tout ce qui est en son possible pour minimiser l'ampleur du problème et que, les institutions économiques internationales, curieusement peu bavardes sur le sujet, évitent de jeter de l'huile sur le feu, tout le monde en convient, le déficit commercial des États-Unis n'est pas soutenable et à un moment ou à un autre la situation pourrait se retourner brutalement. La commission, présidée par Murray Weidenbaum, qui avait été mise sur pied pour étudier les causes et les conséquences du déficit commercial et proposer des recommandations à cet effet, vient de présenter, le 14 décembre dernier, son rapport final. On peut se demander ce qu'il adviendra de ce rapport et si des suites lui seront données tant les positions entre les Démocrates et les Républicains sont tranchées, et que peu de propositions concrètes y sont présentées. La division marquée du Congrès entre les deux partis, avec un parti Démocrate qui risque de faire davantage bloc que le parti Républicain, n'est pas non plus de nature à aider l'administration à prendre des mesures, sinon d'urgence.

Quoi qu'il en soit, on notera surtout dans le rapport Weidenbaum le profond fossé qui

sépare maintenant Démocrates et Républicains.

Sur les causes du déficit, les Républicains considèrent que les politiques des autres pays sont discriminatoires envers les États-Unis, mais que celles-ci ne sont pas pour autant la cause principale du déficit. Pour eux, ce sont les facteurs macro-économiques, la faiblesse de l'épargne, la confiance des investisseurs étrangers et la désynchronisation des cycles en particulier, qui en sont la cause, les importations stimulées par la demande intérieure et la hausse du dollar étant aussi pointées du doigt. On retrouve ici un argument défendu par l'administration actuelle, de même que par la Réserve fédérale²¹. Ce à quoi vient s'ajouter celui de la perte de crédibilité et le leadership affaibli des États-Unis faute pour l'administration d'avoir en main la procédure accélérée.

Pour les Démocrates au contraire, les causes seraient plus profondes. Il y a tout d'abord les facteurs à long terme, au nombre de 7 : les relations commerciales inégales avec les autres partenaires commerciaux, les pratiques prédatrices de leur part (dumping par exemple), le subventionnement des exportations et des investissements, les délocalisations à l'étranger des emplois par les FMN, la perte de compétitivité de l'économie américaine, la faiblesse des standards sociaux et environnementaux dans nombre de pays, et la faiblesse de l'épargne américaine. Quant aux facteurs plus conjoncturels, ils sont au nombre de trois ; prix élevé du pétrole, un dollar qui a vu sa valeur augmenter de 25 % depuis 1995, et une croissance économique faible partout ailleurs.

Au niveau des solutions, peu de propositions originales, sinon que les deux camps en appellent à plus de fermeté et d'agressivité dans la conduite de la politique commerciale, à la relance des négociations commerciales multilatérales et à la défense

des intérêts et des valeurs américaines dans les institutions internationales. Et comme il se doit, les Républicains demandent plus de liberté économique, des négociations commerciales qui se cantonnent à leur objet et moins de fiscalité pour stimuler à la fois l'épargne, l'investissement et l'innovation, tandis que les Démocrates souhaitent plus d'intervention économique, une plus grande prise en considération des intérêts des travailleurs, à travers le renforcement des programmes d'assistance et de transition notamment, plus de protection pour les industries menacées, et des accords commerciaux qui incorporent des clauses en matière de travail, d'environnement et de droits de la personne.

Conclusion

De l'analyse qui précède, je tirerai trois conclusions.

Tout d'abord, cela ne surprendra personne, la politique commerciale américaine restera résolument libre-échangiste. L'engagement dans ce sens des deux principaux candidats à la présidence a été aussi clair que ferme. Néanmoins, il faut s'attendre à voir la nouvelle administration rencontrer beaucoup de difficultés sur sa route. Face à un congrès et à une opinion publique beaucoup plus réservés que par le passé par rapport au libre-échange. Mais aussi sur la scène internationale, face à des partenaires qui ont leur propre agenda commercial et n'entendent pas se laisser forcer la main par une puissance dont l'arrogance affichée jusqu'ici pourrait être durement mise à l'épreuve si le problème du déficit commercial se transforme en cauchemar.

Par ailleurs, la globalisation est devenue une donnée incontournable de la politique des États, aussi puissants soient-ils. La politique économique, tout comme la politique étrangère des États, est aujourd'hui déterminée en grande partie en fonction

d'elle, ce qui fait de la politique commerciale un instrument stratégique. Non sans en exagérer l'importance et l'influence, l'administration Clinton a fait de la maîtrise de la globalisation l'une de ses grandes priorités. Cette dernière continuera à se développer, mais on peut s'attendre à ce que la prochaine administration y accorde moins d'attention et revienne à une approche un peu plus traditionnelle en matière de politique économique, comme de politique étrangère. Malgré tout ce qui a été dit, en raison de la dimension de son marché domestique, l'économie américaine est loin d'avoir connu une ouverture aussi prononcée que celle d'autres pays, le Canada et le Mexique par exemple. Et les transformations rapides qu'elle a connues ces dernières années sont sans doute davantage imputables au développement de la nouvelle économie qu'à la globalisation en tant que telle. Le retour aux approches libérales plus classiques en matière de politique économique, devrait être accompagné également de préoccupations plus marquées, pour les questions stratégiques et de défense sur la scène internationale.

À propos de déficit commercial enfin, il est clair que l'on ne supprimera pas celui-ci d'un coup de baguette magique, en augmentant l'épargne de 400 milliards par exemple. D'un autre côté, ni la reprise de la croissance économique en Asie et en Europe, ni les mesures prises pour promouvoir des exportations à l'étranger n'ont eu d'effets significatifs. Les États-Unis sont redevenus la première puissance commerciale du monde, ils ont augmenté leurs parts de marché dans le commerce mondial, et depuis plusieurs années maintenant, ils sont classés au premier rang en ce qui a trait à la compétitivité globale de leur économie par le *World Competitiveness Report*. Leurs entreprises surplombent aussi la nouvelle économie et l'économie mondiale. Pourtant, malgré tout leur déficit continue de se creuser dangereusement, ce qui ne peut qu'aggraver leurs frustrations l'endroit de

leurs partenaires commerciaux et mettre davantage encore l'économie mondiale sous tension. Cela dit, si d'un point de vue d'école, leur niveau d'endettement n'est guère soutenable, encore faut-il rappeler trois choses :

(1) Les États-Unis se trouvent dans la situation exceptionnelle d'avoir une monnaie qui est devenue comme jamais une monnaie universelle, du moins l'instrument monétaire de l'économie mondiale. Cela n'en fait pas le prêteur en dernière instance de cette économie mondiale pour autant, mais tout au moins cela les place dans la position privilégiée d'en être le centre financier.

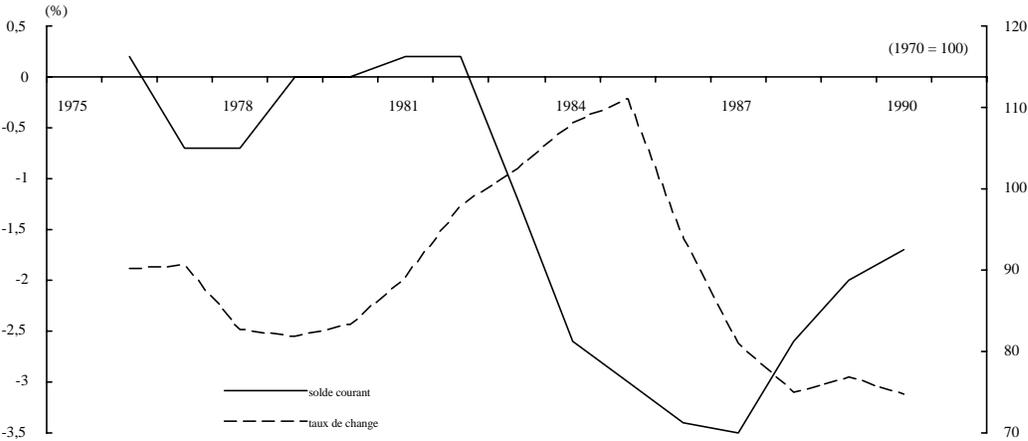
(2) L'intégration de l'économie américaine à l'économie mondiale dépend peut-être moins de son degré d'ouverture que de l'étendue et de la profondeur des réseaux de ses entreprises transnationales à l'étranger. Le véritable vecteur de la globalisation, ce n'est plus comme autrefois le commerce, mais les investissements à l'étranger.

(3) Enfin, comme l'avait déjà dit Robert Rubin, il ne faudrait pas non plus oublier que le problème du déficit commercial des États-Unis, ce n'est pas leur problème mais celui des autres pays ! Étant donné leur degré d'endettement et l'usage qui est fait du \$ dans les transactions internationales, on peut facilement penser qu'il n'a pas tout à fait tort.

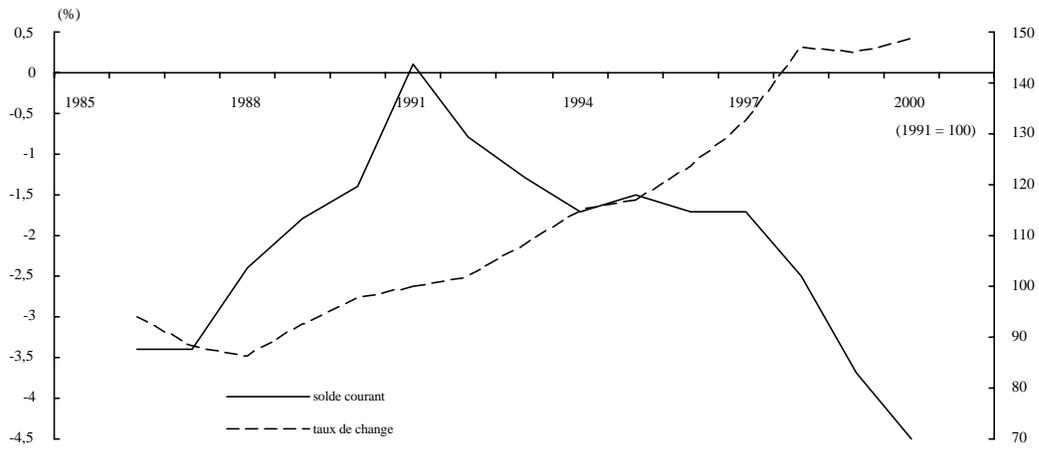
Par ces remarques, il ne s'agit pas d'évacuer le problème du déficit commercial, et celui des incidences qu'il aura sur la conduite de leur politique économique internationale mais de rappeler, ce que l'on a trop souvent tendance à oublier, que les États-Unis sont au cœur d'une économie mondiale que par leurs initiatives et les institutions qu'ils ont mis en place, ils ont largement contribué à façonner et à orienter. À commencer dans leur propre intérêt, le discours se confondant avec le pragmatisme en la matière. La question, bien entendu, est maintenant de savoir pour combien de temps encore.

Graphique : États-Unis : balance des opérations courantes en pourcentage du PIB et taux de change effectif, États-Unis 1976-1990 et 1982-1999

1976-1990



1986- 1999



Source : OCDE, *Perspectives économiques*, juin 2000
 2000 : prévisions.