



Cahier de recherche 06-10  
Continentalisation  
ISSN 1714-7638

## LA POLITIQUE COMMERCIALE DES ÉTATS-UNIS

### RUPTURES ET CONTINUITÉ

**Christian Deblock et Jean-Frédéric Morin**



Centre Études internationales et Mondialisation  
Institut d'études internationales de Montréal  
Université du Québec à Montréal  
C.P. 8888, succ. Centre-ville,  
Montréal, H3C 3P8

Tel : (514) 987 3000 # 3910  
<http://www.ceim.uqam.ca>

SEPTEMBRE 2006

La politique commerciale des États-Unis présente certaines caractéristiques qui la singularisent et font que, par-delà les influences multiples qui la traversent, les changements de style d'une présidence à l'autre et les aléas de l'actualité internationale, il y a continuité depuis la Seconde Guerre mondiale lorsqu'il s'agit de promouvoir le libre-échange sur la scène internationale\*. L'engagement envers la libéralisation des échanges ne s'est jamais trouvé démenti. Certes, les intérêts de puissance, que ceux-ci soient d'ordre commercial ou géopolitique, ne sont pas étrangers à la constance de cet engagement. Mais celui-ci s'enracine également dans les institutions, de même que dans un système de valeurs dont les États-Unis prennent la responsabilité de promouvoir, de diffuser et de défendre à l'échelle internationale, au nom du bien commun.

### **L'héritage de la loi de 1934**

La politique commerciale américaine reste profondément marquée par la loi de 1934, qui a fait de l'ouverture réciproque des marchés une priorité de la politique étrangère. Depuis son adoption, quatre traits fondamentaux caractérisent cette politique commerciale.

1/ Elle est résolument orientée vers le libre-échangisme. Les objectifs généraux sont la liberté d'accès à tous les marchés et ressources de la planète et l'élimination des obstacles, des pratiques commerciales déloyales et des distorsions qui faussent les échanges et nuisent à l'efficacité de l'économie de marché. Ces deux objectifs, qui ont été établis par Cordell Hull, secrétaire d'État sous Franklin D. Roosevelt, se retrouvent toujours, sous une forme ou une autre, dans les rapports que soumet le gouvernement américain à l'OMC.

2/ Ce n'est pas à proprement parler à la raison ou à la bonne volonté des autres pays que les États-Unis en appellent en matière d'ouverture commerciale, mais à la règle de droit. Celle-ci doit être le point d'aboutissement d'une coopération institutionnalisée et d'une adhésion universelle à un ensemble de principes fondamentaux : la réciprocité commerciale, la nation la plus favorisée et l'égalité de traitement. Ces principes, qui étaient déjà au cœur de la loi commerciale de 1934, ont été repris dans le texte fondateur du Gatt.

3/ Le commerce, le développement économique et la sécurité constituent les composantes indissociables d'un trinôme de la politique étrangère américaine. Les questions commerciales sont posées à la fois comme un enjeu de sécurité et comme une variable déterminante de la prospérité mondiale. Les attentats du 11 septembre 2001 n'ont fait qu'accentuer ce trinôme. Le représentant au Commerce, Robert B. Zoellick, n'a d'ailleurs pas tardé à publier dans le *Wall Street Journal* un article au titre on ne peut plus explicite : « Countering Terror with Trade ». L'argumentaire avait déjà été développé dans le cadre du projet de zone de libre-échange des Amériques, pour être repris par la suite en appui à la Loi sur la croissance et les

---

\* À paraître dans le *Courier de la Planète*, 2006

perspectives économiques de l'Afrique (AGOA). Avec le lancement du cycle de Doha à l'OMC en 2001 et la Conférence de l'ONU à Monterrey en 2003, il s'agissait d'aller plus loin encore et de faire de la libéralisation des échanges un « nouveau contrat en faveur du développement mondial ». Le commerce, vecteur du développement, entre de fait dans la panoplie des instruments qui doivent venir renforcer la sécurité des États-Unis, comme l'a d'ailleurs précisée la Stratégie nationale de sécurité présentée à l'automne 2002.

4/ Le libre-échange est perçu comme un principe moral et un objectif politique. Un principe moral d'abord, car celui-ci fait partie, à côté du pluralisme démocratique, des droits individuels et de l'économie de marché, des valeurs fondatrices de la modernité. Un objectif politique ensuite, car la liberté commerciale doit être le vecteur d'une prospérité partagée, ce qui en retour doit contribuer au maintien de la paix dans le monde. Perçu de cette façon, le libre-échange est un objectif universel dont le bien-fondé ne peut être légitimement contesté.

Ceci étant précisé, il ne faut pas considérer la politique commerciale américaine comme relevant d'une vision stratégique unifiée et toujours bien arrêtée. De nombreux acteurs interviennent dans son élaboration et l'administration présidentielle doit composer non seulement avec le Congrès mais également avec la société civile, principalement les milieux d'affaires.

### **L'ancrage institutionnel du libre-échange**

Les processus de coordination intergouvernementale, de consultation du secteur privé et d'investigation du Congrès sont lourds et ouvrent facilement la porte aux jeux des groupes de pression et autres intérêts partisans qui font fluctuer l'orientation de la politique commerciale selon la conjoncture. La constitution américaine a la particularité de conférer au pouvoir législatif la responsabilité ultime de la régulation du commerce extérieur. Puisqu'une partie du Congrès est en élection tous les deux ans, la politique commerciale est, plus qu'ailleurs, perméable aux jeux électoraux et aux humeurs de l'opinion publique ; ce qui, évidemment, ne contribue pas à lui donner une image de grande cohérence, ni suscite la confiance des partenaires commerciaux. Il ne s'agit pas de mésestimer ces réalités : les États-Unis ont souvent pratiqué un libre-échange à la carte et un protectionnisme ciblé est utilisé ponctuellement, que ce soit pour forcer la main à leurs partenaires, sanctionner certains pays ou encore donner suite aux revendications de certains groupes de pression. Mais il ne s'agit pas non plus de leur donner plus d'importance qu'elles en ont en réalité.

Depuis la loi de 1934, le pouvoir exécutif a acquis une certaine autonomie dans la négociation des accords commerciaux, à l'abri des pressions protectionnistes. A partir des années 1970, le Congrès cherchera, chaque fois qu'il en aura l'occasion, à définir plus strictement les mandats de négocier et à exercer un plus grand contrôle sur la politique

commerciale - celle-ci étant généralement perçue comme trop généreuse et manquant d'agressivité. Mais les amendements apportés par la législation ne feront que donner plus de cohérence à la conduite des affaires commerciales et renforcer le pouvoir de l'exécutif. Ainsi, le poste de représentant au Commerce, créé par le Congrès à l'époque du président Kennedy pour diriger l'équipe de négociation au Gatt, a beaucoup gagné en autorité avec le temps. Non seulement le représentant au Commerce a les coudées franches pour négocier une fois obtenue l'autorisation du Congrès, mais, en raison du statut particulier qui est le sien, il a aussi la possibilité de communiquer ses idées tant au sein du cabinet qu'auprès du Congrès.

L'exécutif bénéficie également de la « procédure accélérée » (*Fast Track*), désormais appelée mandat pour la promotion des échanges (*Trade Promotion Authority*). Selon cette procédure, le Congrès fixe des objectifs relativement précis que doit poursuivre l'exécutif dans ses négociations commerciales. En revanche, elle impose au Congrès des délais très courts pour l'examen des accords signés et un vote sans amendement. En fait, ce mécanisme confère au représentant au Commerce un pouvoir de négociation accrue puisque ses interlocuteurs internationaux savent qu'ils ne peuvent négocier des accords qui se situent en dehors des contraintes fixées par le Congrès, au risque que celui-ci refuse de les ratifier.

Si les revendications protectionnistes reçoivent généralement un écho plus favorable auprès du Congrès, il ne faut pas pour autant mésestimer deux choses. Tout d'abord, jusqu'aux années trente, les intérêts protectionnistes tenaient le haut du pavé et imposaient (pour ne pas dire achetaient) leurs vues au Congrès. La loi de 1934, en modifiant l'équilibre du pouvoir en faveur de l'exécutif et en faisant de l'expansion du commerce la priorité et la raison d'être de la politique commerciale, donne désormais préséance aux groupes d'affaires qui sont tournés vers l'extérieur, ce qui inclut les exportateurs, les multinationales et, ce qui est plus nouveau, les importateurs comme Wal-Mart. Tous ces groupes poussent à la roue du libre-échange, toujours prêts à donner beaucoup pour obtenir davantage. Par ailleurs, une étroite collaboration, institutionnalisée, existe entre les milieux d'affaires et le bureau du représentant au Commerce, particulièrement au sein des comités consultatifs, où des ONG sont progressivement admises. Des intérêts souvent divergents s'y affrontent, spécialement depuis quelques années. Néanmoins, ce mécanisme institutionnalisé de consultation permet aux milieux d'affaires de canaliser efficacement leurs demandes vers l'exécutif et, en retour, au gouvernement de compter sur l'appui financier et la coopération de certains groupes pour faire pression sur le Congrès.

Si la politique commerciale américaine demeure relativement constante malgré le fait qu'elle ne soit pas contrôlée par un organe unique, c'est qu'elle est guidée, au-delà de la recherche de puissance économique, par des valeurs qui sont elles-mêmes profondément

ancrées dans la culture politique américaine. La préférence pour la voie multilatérale est, à cet égard, illustrative. Elle repose à la fois sur des considérations idéologiques et stratégiques.

### **La préférence pour le multilatéralisme**

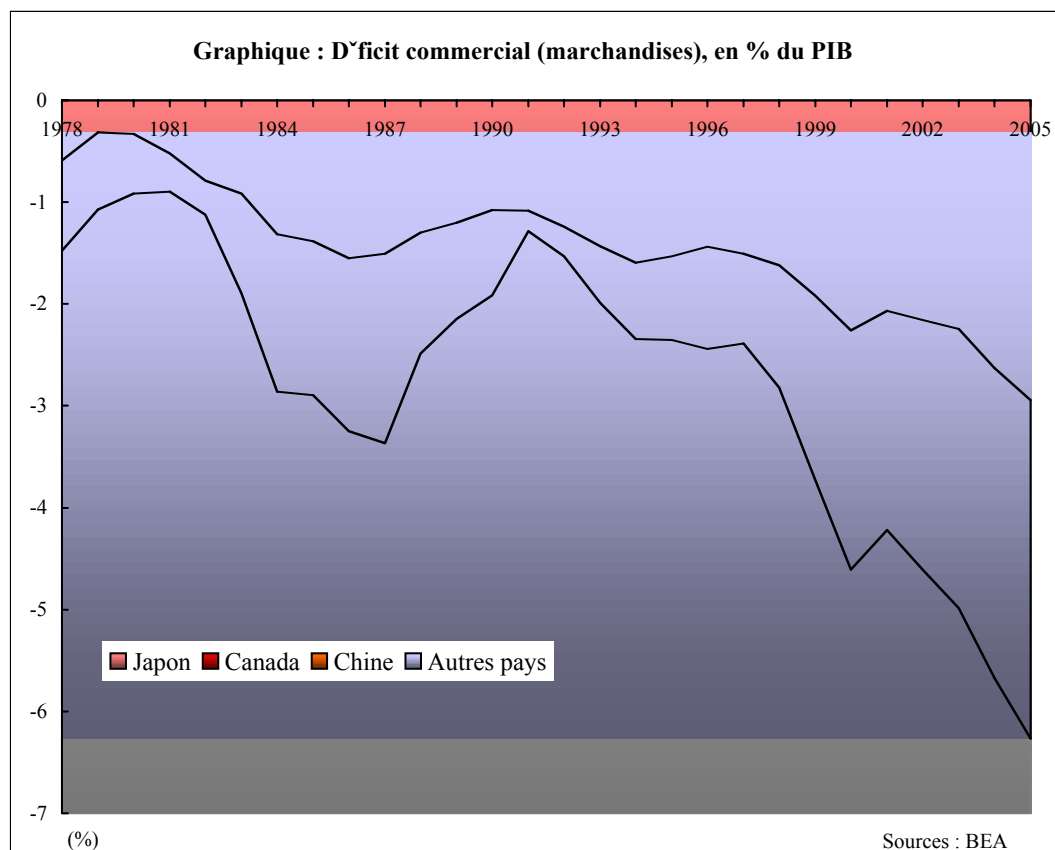
Lorsqu'il s'est agi pour les États-Unis de reconstruire, sur de nouvelles bases, le système économique international et de faire de la liberté commerciale l'une des conditions de la paix dans un monde unifié, le multilatéralisme a d'emblée été posé comme la pierre angulaire de la proposition qu'ils présentèrent en novembre 1945 en vue de créer l'Organisation internationale du commerce. Le multilatéralisme s'inscrivait dans le prolongement de leur conception universaliste du droit commercial et leur vision d'une économie mondiale intégrée dans laquelle toute forme de discrimination, de quelque nature qu'elle soit, devrait être bannie.

Une autre raison plaide en faveur du multilatéralisme : la forte internationalisation de l'économie américaine. Plus imbriquée que jamais dans l'économie mondiale, l'économie américaine est devenue extrêmement sensible à ses évolutions, transformations et reconfigurations et la place qu'elle y occupera dépendra tout autant de sa capacité à s'adapter à ces changements qu'à les maîtriser. Il ne s'agit pas seulement pour les entreprises américaines d'être présentes là où les choses se passent, encore faut-il que celles-ci puissent rivaliser à armes égales avec leurs concurrentes et oeuvrer à l'intérieur d'un cadre juridique de portée universelle qui leur assure égalité de traitement et protection étendue.

Pour aborder de front ces problèmes, l'approche ne peut être que multilatérale. C'est d'ailleurs ce que démontre un rapport récent de la commission du Commerce international : les accords multilatéraux ont des effets sur l'économie américaine beaucoup plus importants que les accords bilatéraux dans la mesure où ceux-ci ouvrent tous les marchés et engagent tous les pays au plan juridique. En clair, la mondialisation, en poussant à la création d'un espace économique ouvert, intégré et soumis à une concurrence mondiale, pousse parallèlement à la création d'un espace juridique mondial. Cela dit, soumise aux forces du marché et aux décisions des acteurs privés, l'économie américaine ne fait pas que bénéficier de la mondialisation. Elle en subit également les contrecoups, le déficit commercial prenant à cet égard une valeur hautement symbolique dans l'opinion publique.

### Le talon d'Achille du déficit commercial

Ces dernières années, le déficit commercial est devenu le catalyseur des inquiétudes américaines face aux évolutions en cours dans l'économie globale. Celui-ci a commencé à se creuser à partir des années 1980, pour atteindre 3,1 % du PIB en 1987. Après correction de la valeur du dollar sur les marchés des changes, le déficit s'est quelque peu stabilisé, entre 1 et 1,2 %. Mais depuis 1998, les tendances ont pris une tournure dramatique, sans que les observateurs ne parviennent à s'entendre sur ses origines, ni même sur le degré d'attention à y accorder. Quoi qu'il en soit, quatre sujets de préoccupation émergent : (1) la bonne foi des partenaires commerciaux en matière de libéralisation des échanges ; (2) les carences du bureau du représentant au Commerce concernant l'application des accords et le respect des engagements souscrits ; (3) la vulnérabilité extérieure des États-Unis et leur dépendance croissante envers les marchés financiers internationaux et (4) l'impact des délocalisations et des restructurations industrielles sur l'emploi. Ces préoccupations alimentent les frustrations à l'égard des autres pays et du multilatéralisme, mais aussi à l'égard d'une politique commerciale jugée à la fois trop accommodante et pas assez agressive.



## **Le bilatéralisme stratégique**

Les États-Unis n'ont pas attendu les réformes toujours repoussées du système commercial multilatéral pour faire avancer leur agenda et atteindre leurs objectifs par d'autres voies, celle du bilatéralisme en particulier. Le passage par la voie bilatérale n'est pas une nouveauté en soi. Ce qui l'est davantage, c'est son utilisation de plus en plus systématique. Depuis l'obtention du mandat pour la promotion des échanges en 2002, les États-Unis ont signé huit accords de libre-échange, sept sont actuellement en négociation et plusieurs autres seraient en voie de l'être. Un niveau record, même si plusieurs d'entre eux ont été signés avec des pays, comme la République dominicaine ou le Sultanat d'Oman, dont l'économie n'est que marginale dans le système commercial international (Tableau 1).

L'intérêt des États-Unis pour des accords bilatéraux avec des pays qui sont loin d'être leurs principaux partenaires commerciaux ne peut être compris que s'ils sont situés dans une stratégie globale. A l'instar des autres pays développés, les partenaires bilatéraux des États-Unis sont presque exclusivement des pays en développement. Le PIB de plusieurs d'entre eux dépend fortement de leurs exportations vers le marché américain. Un accès préférentiel à ce riche marché devient alors un objet de marchandage que les États-Unis utilisent pour obtenir d'importantes concessions commerciales ou d'autres engagements spécifiques, en matière de gouvernance et de sécurité par exemple.

Outre ces considérations, les accords bilatéraux peuvent, en s'entrecroisant et en s'emboîtant les uns dans les autres, servir de marchepieds pour le libre-échange global. Selon l'approche de la « libéralisation compétitive », les États-Unis tissent progressivement un réseau : ils ciblent des pays clés en Amérique latine, en Afrique, au Moyen-Orient et en Asie Pacifique, eux-mêmes engagés dans d'autres processus d'intégration et qui sont pressentis comme des catalyseurs potentiels. Dans ce contexte, les accords bilatéraux représentent des laboratoires institutionnels au sein desquels de nouvelles normes sont expérimentées pour éventuellement servir de modèles lors d'initiatives régionales ou multilatérales.

Il est impossible de trouver une cause unique au glissement progressif de la politique commerciale américaine vers le bilatéralisme. Il n'y a pas non plus eu de plan pré-établi, ni même de stratégie clairement arrêtée, du moins pas dans un premier temps. L'engagement a été hésitant et éclectique, les motivations ont été multiples, et chaque administration a toujours cherché à donner *ex post* à sa politique commerciale plus de cohérence qu'elle n'en a en réalité.

Néanmoins, en prenant la voie « rapide » du bilatéralisme pour parvenir à leurs fins, les États-Unis placent leurs propres ambitions au-dessus du système commercial multilatéral. Ce faisant, ils incitent les autres pays, du moins ceux qui en ont les moyens, à faire eux aussi

cavalier seul. Ainsi, la nouvelle prolifération des accords bilatéraux fait resurgir, une fois de plus, le spectre d'une fragmentation de l'économie mondiale, avec en bout de ligne le risque non seulement de voir émerger de grands blocs rivaux en son sein, mais aussi de voir les pays se désintéresser progressivement du système multilatéral. L'échec annoncé des négociations multilatérales de l'OMC ne fait qu'amplifier cette crainte récurrente.

Aujourd'hui, force est de constater qu'un sentiment d'insécurité économique gagne les Américains. Le libre-échange, comme la globalisation, ne les convainc plus. Le consensus politique sur la libéralisation s'effrite dangereusement, à commencer par le Congrès où les votes sont devenus beaucoup plus partisans. Un retour à l'isolationnisme n'est, bien entendu, pas envisageable. Les États-Unis ne sont pas prêts non plus à faire leur deuil du multilatéralisme. Par contre, une menace pointe à l'horizon : celui du face à face, contre la Chine en particulier, mais aussi contre tout partenaire jugé déloyal. L'Europe, le Japon et la Corée en ont déjà fait les frais dans le passé. Mais ces alliés traditionnels n'ont jamais suscité la même défiance politique, ni les mêmes inquiétudes économiques que la Chine...



**Tableau 1 : Commerce de marchandises, 2005**

Pays ayant ou négociant un accord de libre-échange avec les États-Unis

(milliards de \$)	Rang**	Importations	Exportations	Solde
<b>Amériques</b>				
<i>ALENA</i>				
Canada	1	287,5	211,4	-76,1
Mexique	3	170,2	120	-50,2
Chili	33	6,5	4,7	-1,8
<i>ALECA</i>				
Costa-Rica	49	3,5	3,6	0,1
El Salvador	56	2	1,9	-0,1
Guatemala	51	3,1	2,8	-0,3
Honduras	48	3,8	3,2	-0,6
Nicaragua	74	1,2	0,6	-0,6
Rép. Dom.	40	4,6	4,4	-0,2
<i>APCA</i>				
Colombie	31	8,9	5,4	-3,5
Pérou	46	5,1	2,3	-2,8
<i>en négociation</i>				
Equateur	45	5,8	2	-3,8
Panama	65	0,3	2,3	2
<b>Moyen-Orient</b>				
Israël	22	16,9	9,7	-7,2
Bahreïn	93	0,4	0,3	-0,1
Jordanie	70	1,3	0,6	-0,7
Maroc	89	0,4	0,5	0,1
Oman	86	0,6	0,6	0
<i>en négociation</i>				
Emirats arabes	37	1,5	8,5	7
<b>Afrique subsaharienne</b>				
<i>en négociation</i>				
<i>UDAA</i>				
Afrique du Sud	35	5,9	3,9	-2
Botswana	126	0,2	0,1	-0,1
Lesotho	110	0,4	0	-0,4
Namibie	129	0,13	0,93	0,8
Swaziland	131	0,2	0	-0,2
<b>Asie - Pacifique</b>				
Australie	23	7,4	15,8	8,4
Singapour	16	15,1	20,6	5,5
<i>en négociation</i>				
Corée du Sud	8	43,8	27,8	-16
Malaisie	10	33,7	10,5	-23,2
Thaïlande	19	19,8	7,3	-12,5
<b>Sous-total*</b>		596,7	453,9	-142,8
<b>Total monde</b>		1677,4	894,6	-782,8
<i>(en %)</i>		35,6	50,7	

Source : U.S. International Trade Commission ; Bureau of Economic Analysis