

LE DÉBAT SUR LE DÉFICIT COURANT EN 2002 : LA POLITIQUE COMMERCIALE AMÉRICAINE EST- ELLE TRIBUTAIRE DE LA DOCTRINE FINANCIÈRE OFFICIELLE ?

Grégory Vanel

24 février 2003

Les récentes démissions de plusieurs hauts responsables de la politique économique américaine, et notamment celles de messieurs O'Neill et Lindsey, respectivement secrétaire au Trésor et chef du Conseil Economique National (NEC), ont remis sur le devant de la scène les faiblesses, pour ne pas dire les errements, de l'administration Bush dans la gestion de l'économie américaine. Véritables secrets de polichinelle¹, ces démissions montrent que cette administration se reconnaît une responsabilité dans la situation actuelle de l'économie américaine et tente de l'améliorer dans l'avenir.

On pourrait ainsi croire que ce large remaniement était uniquement lié à la conjoncture américaine. Conjoncture économique, d'abord, tant les chiffres indiquent des performances préoccupantes. Le taux de chômage a atteint les 6 % en novembre 2002, et malgré sa stabilité depuis, plus de 100000 emplois ont disparu dès décembre. Le taux d'utilisation des capacités de production, lui-même relativement bas en novembre (75,6 %), a continué sa baisse en décembre (75,4 %). Plus préoccupant encore, le retour rapide de la croissance économique semble de plus en plus compromis et les analystes tablent plutôt sur un scénario en "double dip". Enfin, la Réserve Fédérale agite depuis l'été le spectre de la déflation, alors que de nombreux scandales financiers se sont produits tout au long de l'année, et que le montant des actifs des sociétés placées sous la protection du chapitre 11 a été de 368 milliards de dollars en 2002, un record².

Conjoncture politique, ensuite, puisque le Président Bush ne cachait pas ses intentions depuis le début de l'année et attendait les élections de novembre pour agir, en remaniant son équipe économique d'abord, et en annonçant dès janvier un nouveau plan de réduction des impôts de plus de 695 milliards de dollars sur 10 ans, dont 370 milliards affectés à la seule suppression de la double taxation sur les dividendes³.

Pourtant, la conjoncture n'explique pas tout. D'autres critiques, de nature plus structurelle cette fois-ci, ont insisté, depuis plusieurs années, sur le caractère pour le moins problématique de l'ampleur du déficit courant américain, et surtout sur le traitement plus ou moins sérieux de cette question par l'administration Bush⁴.

Conseco (61 milliards), Global Crossing (30 milliards), UAL (25 milliards), et Adelphia Communications (21 milliards).

³ Cette mesure est d'ailleurs implicitement contestée par Alan Greenspan lui-même. "Je soutiens l'élimination de la double taxation des dividendes. Je préférerais que cela se fasse au niveau des entreprises". Voir à ce propos *Le Monde* du 12 février 2003, citant l'allocation de monsieur Greenspan devant la commission bancaire du Sénat le 11 février 2002.

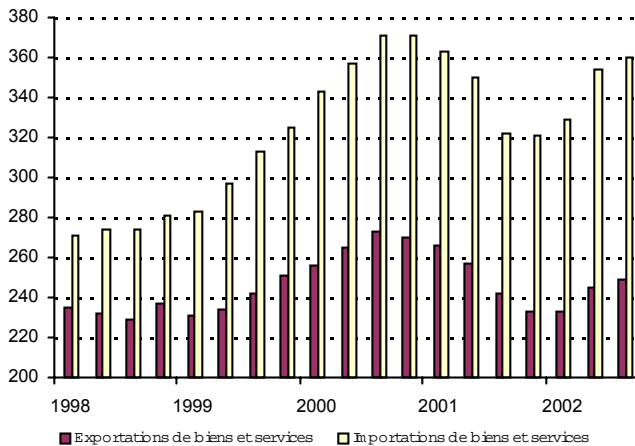
⁴ Qu'on se rappelle les propos pour le moins explicites de monsieur O'Neill à ce sujet lors de son séjour en Europe au début de l'année 2002 : " *I don't care about current-account deficit* ". Voir le numéro du *Wall Street Journal* du 21 avril 2002.

¹ Voir à ce propos : DEBLOCK Christian (2003), " États-Unis - L'année économique 2002 – Quand la confiance n'y est plus ", *Chronique du GRIC*, janvier,

www.ceim.uqam.ca/Obs_Amer/US_Bilan02.pdf.

² Sur les huit plus importantes faillites de l'histoire des États-Unis, cinq se sont produites en 2002 : World Com (104 milliards),

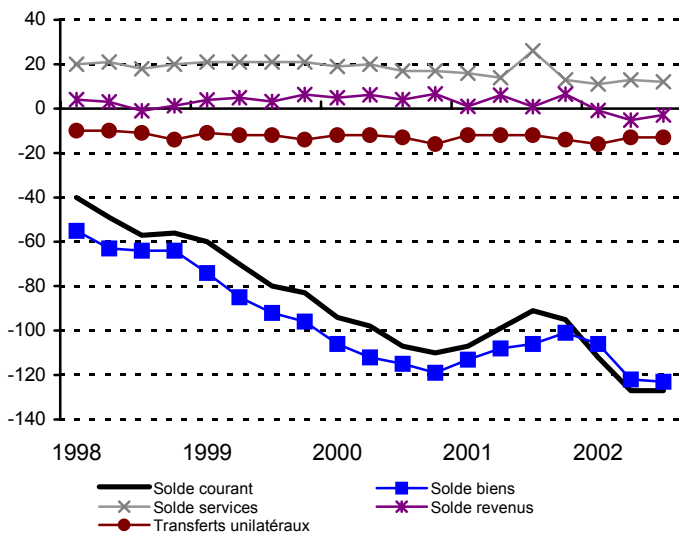
Graphique 1 : Indicateurs commerciaux, milliards de \$



Source : Bureau of Economic Analysis. Données trimestrielles.

Les chiffres montrent en effet que l'écart trimestriel moyen entre les exportations et les importations américaines est proche des 110 milliards de dollars depuis le début de l'année 2000 (graphique 1). Le déficit courant américain s'est élevé en 2001 à près de 420 milliards de dollars, et à près de 460 milliards en 2002. Si cette tendance se confirme dans l'avenir, le déficit courant américain pourrait, selon certaines études, s'approcher des 6 % du PIB d'ici 2006⁵.

Graphique 2 : Évolution des soldes, milliards de \$



Source : Bureau of Economic Analysis. Données trimestrielles.

L'ampleur de ce déficit est depuis plus d'une dizaine d'année fortement dépendant de celle du déficit commercial. L'évolution des soldes (graphique 2) montre que le solde commercial explique dans une très large mesure l'évolution du solde courant, alors que le faible excédent dans les services, de 20 milliards de dollars par trimestre, est compensé par les déficits des transferts unilatéraux et des revenus. Au sein même de la balance commerciale (graphique 3), les postes de la consommation et de l'automobile sont en constante perte de vitesse, et, fait nouveau, l'excédent dans les biens de capital tend à s'annuler alors que ceux des équipements industriels et de l'alimentation sont désormais négatifs.

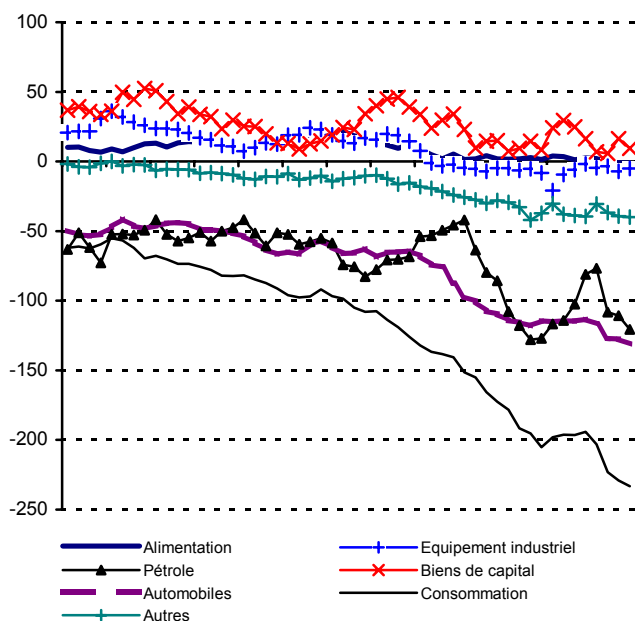
Or, ce débat sur le déficit commercial n'est pas nouveau, puisqu'il a donné lieu dans les années quatre-vingt-dix à la mise sur pieds d'une commission au Congrès devant faire le point sur ce problème et sur ses implications tant du point de vue de son impact réel qu'en terme de politique commerciale⁶. Le rapport était plutôt orienté sur les causes de ce déficit, avec une très forte dimension politique puisque chaque groupe (Républicain ou Démocrate) y est allé de sa propre analyse des causes du déficit.

La nouveauté, en 2002, s'est semble-t-il située sur la question de la soutenabilité, tant économique que politique, de ce déficit. Or, cette question pose avec encore plus d'acuité celle de la politique commerciale américaine, et des mesures que l'administration compte prendre pour réduire, ou au moins maintenir en l'état ce déficit. Mais, contre toute attente, alors que l'administration BUSH a une vision fortement financière de la soutenabilité du déficit courant, on remarque que sa politique commerciale reflète plutôt un autre type de diagnostic. Aussi, force est de constater que l'administration en place depuis 2001 a de plus en plus de mal à faire le grand écart entre cette lecture financière du déficit et les mesures de politique commerciale clairement orientées vers la protection. Doit-on voir ceci comme la marque d'une conception et d'une application incohérentes de la politique commerciale américaine, ou bien plutôt comme la marque d'un double langage aux fortes teintes protectionnistes et électoralistes ?

⁵ Goldman Sachs estime pour sa part dès le début de 2002 que le déficit pourrait avoisiner les 5,9 % du PIB en 2006. Voir à ce propos : WOLF Martin (2002), "An Unsustainable Black Hole", *The Financial Times*, 27 février.

⁶ Voir à ce propos le rapport de cette commission : U.S Trade Deficit Review Commission (2000), *The U.S Trade Deficit : Causes, Consequences, and Recommendation for Action*, November 14, www.ustrc.gov/.

Graphique 3 : solde commercial, milliards de \$



Source : Bureau of Economic Analysis. Données trimestrielles.

La soutenabilité du déficit en débat

En 1999, dans un ouvrage brillant traitant de la question du déficit commercial américain⁷, Catherine Mann avait annoncé que la question de sa soutenabilité ne serait véritablement posée que dans les trois à quatre années suivantes. Avec raison, puisqu'à l'heure actuelle, deux questions sont très clairement au centre du débat : premièrement, quelles sont les causes de ce déficit ? Et deuxièmement, jusqu'à quel point, et donc jusqu'à quand, est-il soutenable ?

Trois lectures du déficit courant

Même si la construction des comptes de la balance des paiements semble montrer que le déficit courant des États-Unis a pour cause celui de la balance commerciale, il demeure très délicat d'interpréter cette trajectoire. En lui-même, un solde ne signifie rien s'il n'est pas rattaché, de manière plus ou moins analytique, à un ensemble de variables dont la signification est plus évidente. Dans le cas du compte courant, les variables susceptibles d'en expliquer la trajectoire sont nombreuses. Entre autres, les trajectoires de l'épargne et de l'investissement nationaux, ou encore les prix relatifs, les taux de rendement et les taux de changes, sont susceptibles de donner une interprétation générale plus intelligible de la hausse continue du déficit courant américain. Ainsi, le débat sur les causes du déficit permet de faire ressortir trois ensembles de perspectives relativement cohérents.

La première lecture du compte courant des États-Unis s'inscrit dans une perspective strictement nationale et insiste sur l'écart croissant entre le taux d'investissement

national et le taux d'épargne nationale. Depuis le début des années quatre-vingt-dix, le taux d'investissement aux États-Unis a fortement augmenté, passant de 17,5 % en 1991 à plus de 20 % en 2000⁸, alors que le taux d'épargne n'a augmenté que de deux points (passant de 16 % à 18 % sur la même période)⁹. Les tenants de cette approche sont très peu nombreux, tant du point de vue théorique que politique. Au niveau théorique, même si l'on remarque que l'écart entre épargne et investissement augmente à long terme, cette vision rend mal compte du comportement des non-résidents puisqu'elle en fait des acteurs passifs. De même, au niveau politique, peu de soutiens à ce type de raisonnement sont présents. Seuls les Démocrates ont jugé bon de faire apparaître ce facteur à long terme, sans trop insister, dans l'explication du déficit dans le rapport de la commission sur le déficit commercial en 2000.

La deuxième manière d'interpréter l'évolution du déficit consiste à mettre en relation le différentiel de croissance entre les États-Unis et le reste du monde et le niveau du taux de change du dollar. Cette perspective, basée sur le commerce international de biens et services, insiste sur le fait que si le déficit augmente, c'est parce que la croissance américaine est supérieure à celle du reste du monde et que le taux de change du dollar est élevé. L'argument semble être puissant, puisque les statistiques montrent que depuis 20 ans, le déficit commercial augmente toujours très fortement dans les phases de forte expansion aux États-Unis¹⁰. Les Républicains, tout comme les Démocrates, insistent sur ce facteur, même si seuls les premiers en font leur principal argument¹¹. Dans cette perspective, le déficit n'est pas un si gros problème que cela puisqu'il est lié, en dernière instance, à la robustesse de l'économie américaine.

C'est justement sur cette idée qu'est basée la troisième approche du déficit, mais dans une lecture financière du déficit. Au fond, le déficit est la preuve que les non-résidents considèrent qu'il est préférable d'investir aux États-Unis. Puisque les États-Unis ont une croissance robuste, les investisseurs s'attendent à des rendements supérieurs, et investissent donc dans l'achat d'actifs

⁸ Le repli enregistré depuis 2000 et le krach de la nouvelle économie ne doit pas faire oublier pour autant la dynamique de moyen terme de l'investissement aux États-Unis.

⁹ Cette évolution du taux d'épargne globale aux États-Unis cache un effondrement du taux d'épargne privée (- 4 points sur la décennie), ce qui signifie que c'est le surplus de l'Etat qui a permis l'augmentation du taux d'épargne globale durant les années quatre-vingt-dix. Avec la chute très significative du solde budgétaire américain, la perspective d'une réapparition des déficits jumeaux est donc possible.

¹⁰ Voir à ce propos : GRISWOLD Daniel T.(2001), "America's Record Trade Deficit : A Symbol of Economic Strength", *Trade Policy Analysis*, Cato Institute, February 9, www.freetrade.org/pubs/pas/tpa-012.pdf. L'auteur, dès la première page, ne peut être plus explicite : "A survey of the U.S. economy since 1973 confirms that, by almost any measure - economic growth, employment, industrial production, poverty reduction - the economy has performed better in years in which the trade deficit rose than in years in which it shrank".

¹¹ Pour les Démocrates, les pratiques "déloyales" des principaux concurrents commerciaux sont aussi importantes que le différentiel de croissance. Cette position semble donc indiquer que la politique commerciale américaine doit être plus agressive vis à vis de ces concurrents commerciaux.

⁷ MANN Catherine L. (1999), *Is The US Trade Deficit Sustainable ?*, Institute for International Economics, Washington D.C.

américains. Le déficit courant est donc, de ce point de vue, assimilable à une entrée nette de capitaux qui vient financier la croissance des États-Unis¹². On peut interpréter dès lors la hausse soutenue du cours du dollar dès 1995 comme le signe d'une anticipation de l'augmentation des rendements aux États-Unis par les non résidents. Cette anticipation a provoqué un afflux de capitaux aux États-Unis encore plus important, validant le processus et confirmant la hausse ainsi auto entretenue du cours du dollar. Cette analyse fait dire à certains que les États-Unis peuvent se permettre cette situation sans trop de problèmes pour leur économie.

Une position financière particulièrement favorable

L'argument est bien connu. Les États-Unis jouissent d'une position particulièrement favorable qui leur permet de ne pas avoir à se soucier de l'évolution de leur compte courant. Cette argumentation repose sur deux idées assez largement répandues. D'une part, le rôle du dollar au sein du système monétaire et financier international rend possible la hausse quasi infinie des déficits, et d'autre part la compétitivité des industries des États-Unis ne se reflète plus dans l'évolution de la balance commerciale du fait de l'existence de nombreuses firmes transnationales américaines.

Le premier avantage dont disposent les États-Unis leur provient de leur position issue de la chute du régime monétaire de Bretton Woods. Cette position se résume à dire que les États-Unis disposent "d'une ligne de crédit virtuelle illimitée avec le reste du monde"¹³. Premièrement, la chute du régime de Bretton Woods a consacré l'asymétrie au sein du système monétaire international, c'est-à-dire que la chute du régime de change stable a renforcé dans le long terme la prééminence du dollar américain. Dans les faits, le dollar est le moyen de paiement qui intervient dans plus de 90 % des opérations interbancaires internationales, il demeure la principale devise du commerce international, et son rôle de réserve s'est confirmé dans les années quatre-vingt-dix (73 % des réserves des pays développés et 64 % des pays en développement).

Cette situation s'explique par le fait que beaucoup de pays sont réticents à faire flotter leur monnaie avec le dollar, pour des raisons commerciales, mais aussi et de plus en plus pour des raisons financières, notamment en Asie. Une dépréciation du taux de change impliquerait une hausse de l'inflation alors qu'une appréciation provoque un problème de compétitivité prix important. Ce problème fut d'ailleurs à la base de la crise des pays d'Asie de l'Est et du Sud-Est lorsque le cours de dollar s'apprécia fortement au milieu des années quatre-vingt-dix. De même, il est dans l'intérêt des Banques Centrales, qui disposent de réserves

libellées en dollar importantes¹⁴, d'éviter que la valeur de ces réserves ne diminue trop. Elles auront donc tendance à favoriser le maintien du cours de change de leur monnaie avec le dollar, ce qui signifie qu'elles ne peuvent pas se délester de l'accumulation de réserves officielles libellées en dollars. En d'autres termes, la demande de dollar au niveau international est peu élastique et relativement importante¹⁵.

Cette situation limite donc la possibilité de crise de change aux États-Unis, d'autant que, argument ultime, les États-Unis peuvent régler leur dette externe à l'aide de leur propre monnaie. Leurs avoirs et leurs dettes sont en effet tous deux libellés en dollar. Ce droit de seigneurage signifie tout simplement que l'offre de dollar au niveau international est potentiellement infinie, d'autant que le niveau de l'inflation est très faible depuis le début des années quatre-vingt-dix aux États-Unis. Ainsi, l'accumulation de déficits courants ne pèse que très peu, selon les partisans de cette doctrine, de sorte que les déficits semblent soutenables indéfiniment¹⁶.

La seconde raison pour laquelle certains pensent que le déficit courant des États-Unis n'est pas en soit un problème pour l'économie américaine réside dans le rôle accordé aux firmes transnationales. La balance des paiements rend en effet mal compte de la compétitivité des firmes américaines ayant des filiales à l'étranger. Or, une bonne partie du déficit commercial provient de l'importation par des firmes américaines de marchandises en provenance de leurs filiales à l'étranger. Ainsi, le flux de liquidité, même s'il sort des États-Unis, ne sort pas de leur système productif et reste au sein même de l'entreprise concernée¹⁷.

On a donc là deux arguments qui laissent à croire d'une part que la hausse du déficit courant américain n'est pas un problème dans la mesure où il ne pèsera pas sur le niveau du taux de change du dollar, et d'autre part que cette hausse du déficit est à relativiser compte tenu de l'importance des importations liées au commerce intra-firme.

Pourtant, on ne peut ignorer qu'un déficit courant trop important impose tôt ou tard un ajustement important de l'économie concernée, soit en terme de taux de croissance,

¹² Voir à ce propos : HIGGINS M., KLITGAARD T.(1998), "Viewing the Current Account Deficit as a Capital Inflow", *Current Issues in Economics and Finance*, Federal Reserve Bank of New York, 4, 13, December.

¹³ Ronald McKinnon est le plus emblématique partisan de cette vision du déficit courant. Il pense que les États-Unis n'ont pas à se soucier de la hausse du déficit, ou plutôt que celui-ci est soutenable indéfiniment. Voir entre autres : McKINNON R.(2001), "The International Dollar Standard and Sustainability of the U.S Current Account Deficit", *Brookings Panel on Economic Activity : Symposium on the U.S. Current Account*, March 29 and 30.

¹⁴ 250 milliards de dollars pour le Japon, 150 milliards pour la Chine, 100 milliards pour Hong Kong, pour la Corée du Sud et pour Taïwan. C'est dire le rôle stratégique de ces réserves de change.

¹⁵ Elle se matérialise surtout par l'achat de bons du trésor américains.

¹⁶ "Although this central monetary role for the Dollar is all well and good for promoting more efficient international exchange, incidental consequence is that the United State itself is given a much softer constraint on its own international borrowing. As the rest of the world's income grows, the demand by foreign enterprises and governments to build up their stocks of international liquidity rises commensurately. So America can provide these liquid dollar assets – whether liquid claims on american banks, hand-to-hand currency, U.S treasury or government agency bonds, or various kinds of private bonds or stocks (albeit somewhat less liquid) – which are claims on American firms and households with no well-defined time frame for net repayment". McKINNON (2001), op. cit, p. 5.

¹⁷ Voir à ce propos : QUINLAND J., CHANDLER M.(2001), "The U.S. Trade Deficit : a Dangerous Obsession", *Foreign Affairs*, 88, 3, May/June, pp. 87-97.

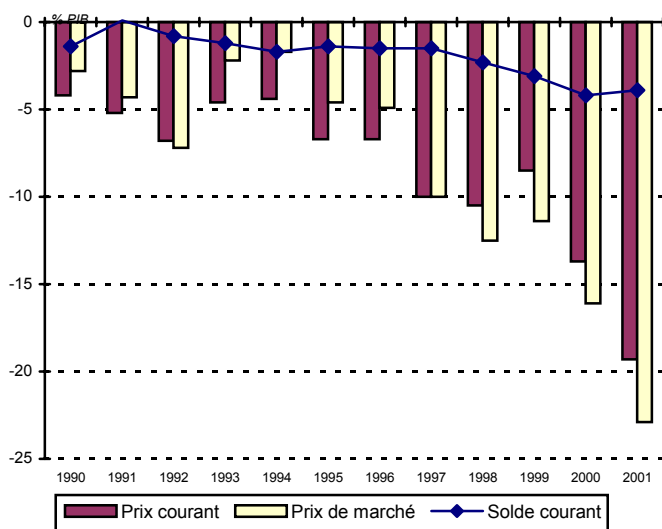
soit en terme de taux de change, soit dans les deux, comme cela est le plus souvent le cas. Cette question de l'importance de cet ajustement pour les États-Unis est au cœur de la critique concernant la soutenabilité du déficit courant. Elle met en effet la dynamique du dollar au centre des préoccupations, malgré les deux arguments énoncés plus haut.

Les États-Unis vivent-ils au-dessus de leurs moyens ?

La principale contrepartie de la forte augmentation du déficit courant américain est en effet la dégradation tout aussi spectaculaire de la position monétaire internationale des États-Unis. Cette dégradation correspond en fait à l'écart à long terme entre épargne et investissement globaux aux États-Unis. En termes concrets, les États-Unis voient leur dette externe augmenter de près de 1,5 à 2 milliards de dollars chaque jour depuis quelques années, ce qui signifie qu'ils ont un énorme besoin journalier de financement de leur déficit courant. Cette situation pose donc inévitablement la question de la soutenabilité de cette dette, donc celle de la soutenabilité du déficit.

Comme le montre le graphique 4, le poids de la dette externe des États-Unis s'est fortement élevé depuis le début des années quatre-vingt-dix, quel que soit le type de mesure que l'on utilise. *Grosso modo*, ce poids passe de moins de 5 % du PIB en 1990 à environ 20 % en 2001. Ainsi, la dette externe des États-Unis s'est élevée à près de 2000 milliards de dollars en 2001, alors qu'elle ne représentait que 250 milliards en 1990. Alan Greenspan a même reconnu en mars 2002 que près de 40 % de l'augmentation totale du stock de capital américain avait été financé par l'épargne mondiale depuis 1996. Si cette tendance se confirmait, la dette externe des États-Unis pourrait représenter près de 40 % du PIB en 2007 selon le FMI¹⁸.

Graphique 4 : Position monétaire nette, 1990 - 2001



Source: Bureau of Economic Analysis.

Le FMI a ainsi, de manière indirecte, commencé à critiquer cette situation. Elle fait peser selon lui de nombreux risques pour l'économie mondiale. Elle signifie en effet que l'économie mondiale repose sur de nombreux déséquilibres des balances courantes de la plupart des pays développés du globe. Ces déséquilibres posent en particulier le problème des ajustements des taux de change réels et notamment celui du dollar. La critique, même de nature indirecte, puisque non explicitement orientée sur la manière dont l'administration Bush gère les affaires, est une manière de dire aux États-Unis qu'ils doivent prendre en compte l'impact de leurs décisions sur le reste du monde.

Entre autres, le FMI insiste sur quatre dimensions du problème posé par l'augmentation des déséquilibres. Premièrement, ils pourraient provoquer de petits ajustements externes entre les pays mais qui impliqueraient des changements significatifs sur les secteurs exportateurs et sur les taux de change. Ensuite, des mouvements rapides des taux de change peuvent provoquer des changements beaucoup plus importants sur les équilibres macro-économiques. Troisièmement, il faut avoir à l'esprit que l'augmentation des déséquilibres est majoritairement due aux comportements des acteurs privés, et que ceux-ci peuvent se tromper durablement dans leurs anticipations. Enfin, l'instabilité dans les pays leaders pourrait avoir un impact non négligeable sur le système financier international.

Un deuxième type de mise en garde contre l'augmentation du déficit s'appuie sur des études empiriques. Celles-ci montrent que le déficit ne devient plus soutenable à partir du seuil des 5 % du PIB¹⁹. L'ajustement qui en découle serait responsable d'une dépréciation réelle du taux de change de 10 à 20 % en moyenne et d'une baisse du taux de croissance du revenu réel durant les trois années suivantes. Or, depuis le début de l'année 2002, le taux de change du dollar a entamé une chute, notamment par rapport à l'euro (à 1,07 par euro fin janvier contre 1,05 fin décembre) et les perspectives de croissance sont plutôt incertaines.

Troisièmement, plus préoccupant encore, la composition du financement du déficit courant américain fait peser un gros risque de retournement brutal des comportements des agents privés. On remarque en effet que le financement de long terme marque le pas (- 85 % d'investissements directs par rapport à leur sommet de 2000), alors que les achats de titres obligataires sont en très forte augmentation. Le financement du déficit courant américain passe donc de plus en plus par des investissements de portefeuille, ce qui augmente le risque de volatilité puisque ces capitaux peuvent être déplacés plus facilement vers d'autres pays, avec le risque d'une dépréciation brutale du taux de change du dollar. Cette possibilité est depuis longtemps admise, d'autant que les nouvelles technologies permettent l'augmentation de la vitesse de réaction des investisseurs.

¹⁸ Le FMI a d'ailleurs tout au long de l'année 2002 mis en garde contre une trop forte hausse du déficit courant. Entre autres, voir : - FMI (2002), "United States : 2002 Article IV Consultation", *IMF Country Report*, n°02/166, August.
- FMI (2002), *World Economic Outlook*, September.

¹⁹ Voir à ce propos : FREUND Caroline L.(2000), "Current Account Adjustment in Industrialized Countries", *International Finance Discussion Papers*, Board of Governors of the Federal Reserve System, n°692, December. L'étude menée dans cet article concerne 35 cas d'ajustements dans les pays développés dus à la hausse du déficit courant.

De ce fait, la soutenabilité du déficit courant américain pose question non pas sur le fait de savoir si les États-Unis sont capables de rembourser leur dette externe, mais le fait de savoir si les effets sur l'économie mondiale de tels déficits et le comportement des agents privés non résidents ne seront pas des facteurs déstabilisants. Le risque d'un atterrissage forcé demeure non négligeable, et il pourrait avoir des conséquences catastrophiques non seulement sur l'économie américaine, mais surtout sur l'économie mondiale.

Enfin, même si l'argument de la soutenabilité économique est recevable, comme le pensent les tenants de la logique financière, il n'en est rien de sa soutenabilité politique. La hausse des déficits courants et commerciaux a eu pour principal effet une forte appréciation du taux de change du dollar dans les années quatre-vingt-dix, pesant en cela sur l'emploi aux États-Unis par l'intermédiaire de la compétitivité prix. Les Démocrates du Congrès sont très sensibles à cela, du fait du poids très important du lobby syndical ouvrier dans leur mouvement, et n'ont donc pas hésité à invoquer les pratiques déloyales des concurrents étrangers dans le rapport de la commission sur le déficit commercial.

Le risque de désindustrialisation est donc non négligeable. De ce fait, même si le déficit courant demeure économiquement, et surtout financièrement soutenable, l'administration Bush semble pourtant bien plus sensible aux sirènes industrielles de la protection et sa politique commerciale reflète bien cette position partisane²⁰.

Des crispations commerciales

La politique commerciale américaine est traditionnellement favorable au libre échange. Du moins ceci est-il la doctrine officielle de l'administration depuis des décennies. La réalité est beaucoup plus ambiguë, et, pour le dire autrement, l'administration américaine a toujours été favorable au libre échange, dès lors qu'il ne concerne pas trop fortement les États-Unis et qu'il s'effectue chez les autres.

Reprenant cette logique, l'administration Bush a pris de nombreuses initiatives en 2002 et cherche à être le "levier" de la libéralisation des échanges au niveau mondial. Cette doctrine s'appuie officiellement sur l'idée que les États-Unis sont une aire de prospérité inégalée, et que, même si le libre échange s'accompagne de la dégradation des comptes commerciaux, ceci sera toujours dans l'intérêt des américains, puisque sans effet sur les fondamentaux, forcément sains. Mais dans la réalité cette reprise en main de l'agenda commercial en 2002 s'est accompagnée d'une série de mesures moins glorieuses politiquement, et probablement peu efficaces économiquement, qui laissent à penser que, décidément, le libre échange n'est bon que dans la mesure où il ne concerne pas les États-Unis.

La doctrine officielle: vive le commerce sans entraves !

La politique commerciale américaine, telle qu'elle est décrite officiellement, peut se résumer en 6 points²¹ :

- viser à l'expansion de la logique d'ouverture commerciale ;
- étendre la portée du multilatéralisme et permettre le développement de règles et standards internationaux ;
- renforcer les règles de droit permettant la diminution des barrières au commerce ;
- combattre les pratiques étrangères qui empêchent l'accès aux marchés étrangers ;
- étendre les opportunités commerciales de l'agriculture américaine ;
- agir à la fois sur le terrain multilatéral (OMC), mais aussi régional (APEC, ALENA et ZLEA) et bilatéral.

Les objectifs de cette politique sont donc globalement libre-échangistes. L'administration Bush donne deux séries de justifications à cette doctrine officielle. La première concerne les retombées positives du commerce international sur l'activité économique américaine²². D'une part douze millions d'emplois américains dépendent des exportations américaines, et ces emplois sont nettement mieux payés que les autres (entre 13 % et 18 %). D'autre part le commerce international permet à un tiers des agriculteurs de maintenir leur activité et représente un quart du revenu agricole. Enfin, le libre échange est favorable aux consommateurs et aux producteurs américains dans la mesure où il leur permet de payer à un moindre coût certains produits²³.

La deuxième série de justification est liée à l'impact du déficit commercial et aux fondamentaux américains. Reprenant les tenants de la logique financière, l'administration Bush a toujours affirmé que le déficit n'était pas un problème pour les États-Unis. Cette analyse repose sur trois points. Premièrement, le compte courant est, *dixit* monsieur O'Neill, un "meaningless concept", sous entendu un concept non porteur de sens. Il ne servirait donc à rien de s'alarmer sur son évolution. Deuxièmement, si le déficit courant augmente, c'est parce que les agents non résidents sont attirés par les taux de rendement des États-Unis²⁴. Troisièmement, l'intérêt des États-Unis réside dans un dollar fort, ce qui rend forcément la compétitivité de l'industrie américaine plus difficile. Cette troisième composante de la doctrine officielle a d'ailleurs été reprise par le nouveau secrétaire au Trésor, monsieur John Snow,

²¹ Voir par exemple le site du Département d'Etat : www.state.gov/www/issues/economic/tpp_index.html

²² Voir à ce propos les arguments employés par l'administration Bush pour le vote de la Trade Promotion Authority : www.ustr.gov/tpa.pdf. On peut aussi se référer aux discours de monsieur Zoellick devant le Sénat : www.ustr.gov/releases.

²³ Chiffres à l'appui, l'administration affirme que le gain de l'Uruguay Round pour une famille de quatre personnes représente 1300 à 2000 dollars par an.

²⁴ *The Wall Street Journal*, dans son édition du 21 avril 2002, s'est même étonné de cette vision des choses de l'ex secrétaire au Trésor. "Mr O'Neills approach to debt crises, like his view of the current account, reflects his business-minded approach to international economic policy. The Treasury secretary, who was the chief executive of Alcoa Inc., is a maverick who portrays broad economic issues as the sum of the individual management decisions of corporate executives".

²⁰ Rappelons que les États-Unis ont perdu 1.6 millions d'emplois depuis que monsieur Bush est au pouvoir.

qui indiquait devant la commission des finances du Sénat le 28 janvier 2003 qu'un "dollar fort est de l'intérêt national" des États-Unis²⁵. Cette idée n'est d'ailleurs pas nouvelle puisque monsieur Snow affirmait dans ce même discours qu'il ne faisait que reprendre une politique vieille de huit ans.

Forte de ce discours depuis son arrivée aux affaires, l'administration Bush a obtenu, avec le vote du *Trade Act of 2002*, durant l'été, de quoi agir sur le terrain international. Ceci marque immanquablement un tournant dans la politique commerciale de cette administration, puisque cette loi redonne au Président l'initiative en matière de négociations commerciales (le fameux *Fast Track*), ce que le Congrès avait toujours refusé à monsieur Clinton. Cette capacité d'initiative a d'ailleurs été l'une des principales justifications du vote de la loi, puisqu'elle permet de rendre crédibles les engagements pris à Doha lors de la Conférence Ministérielle de l'OMC.

Très concrètement, le *Trade Act of 2002*, voté le 6 août, comporte trois volets. Premièrement, il donne à l'administration le pouvoir de négociation d'accords commerciaux (la *Trade Promotion Authority*), sans que le Congrès puisse amender l'accord, mais dans un cadre précis fixé par celui-ci. La TPA est octroyée pour une durée de trois ans (juillet 2005), avec un prolongement possible mais non automatique de deux ans. Le Congrès n'a pas retenu l'amendement Dayton Craig, qui prévoyait un vote séparé sur les instruments de défense commerciale, et qui aurait donné un droit de veto sur les dispositions anti-dumping. Il a été remplacé par une procédure plus complexe donc moins facilement utilisable. De plus la TPA consolide le mécanisme très controversé de règlement des différends de l'ALENA liés aux investissements directs (chapitre 11). Dans le même temps, elle accentue le contrôle du Congrès sur des produits sensibles (comme ceux de l'agriculture et des textiles) sans pour autant les sortir des négociations. Enfin, la TPA prévoit un fonds de 50 millions de dollars pour régler les petits litiges dans le cadre de l'OMC.

Parallèlement, le *Trade Act of 2002* prend en compte les revendications du camp démocrate puisqu'il a renforcé les aides liées aux dommages dus à la concurrence internationale que pourraient subir les américains. Le *Trade Adjustment Act* améliore les aides à la reconversion existantes, notamment sous forme de crédit d'impôt. Le nouveau dispositif permet de doubler le nombre de bénéficiaires (125000 actuellement) pour un coût total estimé à 12 milliards de dollars sur 10 ans.

Troisièmement, le *Trade Act of 2002* renouvelle l'extension des préférences commerciales, notamment vers les pays andins, sous conditions cependant. Notamment, la liste des produits sensibles qui peuvent être importés à droit nul peut être modifiée suite à la pétition d'un producteur américain qui se sentirait lésé²⁶.

²⁵ Pour voir le discours de monsieur Snow devant la commission du Sénat le 28 janvier 2003:

<<http://finance.senate.gov/hearings/testimony/012703jstest.pdf>>.

²⁶ Les volets sociaux et environnementaux des accords commerciaux sont aussi deux domaines où le Congrès insiste dans la loi. Notamment, le Congrès insiste sur la méthode utilisée, et invite très fortement le gouvernement à reproduire la même logique de négociation que pour l'accord de libre échange conclut avec la

Cette loi prend donc en compte les dommages que pourraient créer le commerce, sans agir directement sur les tarifs dans le cas le plus général, ce qui laisse à penser que les États-Unis restent libre échangistes et qu'ils ne cherchent pas à remettre en cause la libéralisation des échanges. Pourtant, dans le même temps, et pour ainsi dire dans un calendrier très bien séquencé, l'administration Bush n'a pas hésité à revenir sur sa doctrine libre échangiste à plusieurs reprises.

La réalité : la tentation inavouée de la protection ?

On aurait pu penser que l'adoption de la TPA redorerait le blason des négociations multilatérales puisqu'elle permet de donner l'initiative au Président sans trop de concessions. Or, dans le même temps, de nombreuses décisions à caractère unilatéral ont été prises. Toutes ces décisions ont très clairement pour but de protéger des secteurs entiers de la concurrence étrangère, ce qui est en contradiction flagrante avec trois des principes de la politique commerciale américaine (le libre échange, la promotion de la règle de droit au niveau international et le principe du multilatéralisme), mais aussi avec la l'explication financière officielle du déficit commercial.

Cette tentation de la protection est justifiée la plupart du temps par la thèse du "un pas en arrière, deux pas en avant"²⁷. Elle servirait en définitive à renforcer le clan des libres échangistes dans la mesure où elle donnerait une légitimité globale à cette politique commerciale par l'octroi de protections temporaires importantes. Il est vrai que les mesures de protection phares ont été annoncées avant le vote de la TPA.

Pourtant, on a plutôt l'impression que l'administration Bush cherche à compenser par une protection de plus en plus importante la perte de compétitivité de certaines branches sans se soucier du libre échange, comme si elle s'était rendue compte tout d'un coup que oui, le compte courant n'est pas un concept dénué de sens et qu'il mesure bel et bien une réalité importante, économiquement et surtout politiquement. Parmi les mesures sectorielles défensives prises en 2002, celles concernant les secteurs de l'acier et de l'agriculture sont les plus emblématiques d'un retour tout azimut au protectionnisme. Les premières sont emblématiques des dispositions tarifaires unilatérales que peut prendre cette administration alors que les secondes montrent que les subventions sont loin d'être en voie de disparition aux États-Unis²⁸.

La décision américaine de mars 2002 d'augmenter les tarifs sur les importations d'acier de 8 % à 30 % pendant trois ans pour tous les pays, sauf le Canada et le Mexique, est la première marque de ce retour au protectionnisme. Même si cette décision a été accompagnée depuis par des

Jordanie. Cet accord a en effet lié libéralisation commerciale et droit sociaux des travailleurs et environnement.

²⁷ Voir à ce propos : BERGSTEN C. Fred (2002), "A Renaissance for United States Trade Policy ?", *Foreign Affairs*, Nov-Dec.

²⁸ D'autres mesures sont aussi à mentionner, comme le conflit avec le Canada au sujet du bois d'œuvre, ou encore la remise en cause des engagements pris à Doha concernant les médicaments génériques. Néanmoins, les deux mesures que nous présentons nous semblent nettement plus symboliques du revirement de la politique commerciale américaine dans la mesure où elles sont consacrées par la loi.

exemptions importantes (727 exclusions de la liste des produits concernés, représentant 25 % des importations concernées), même si les États-Unis veulent poursuivre les efforts de réduction mondiale de la production d'acier de 100 millions de tonne d'ici cinq ans²⁹, et même si ils veulent la poursuite des négociations commerciales multilatérales sur cette question, cette décision démontre que le lobby de l'industrie américaine de l'acier est une priorité plus importante pour l'administration Bush que le multilatéralisme et l'efficacité économique.

Ces mesures ont en effet été décriées immédiatement par les pays concernés, qui se sont empressés de prendre des mesures de rétorsion (notamment sur des produits fabriqués dans des États clés des États-Unis au niveau électoral) et qui ont porté l'affaire devant l'OMC³⁰. D'autre part, ces mesures seront d'une efficacité très limitée, puisqu'elle coûteront de 3 à 4 milliards de dollars à l'économie américaine alors qu'une procédure de subvention n'en aurait coûté que 1,5 et surtout que pour chaque emploi sauvé dans le secteur de l'acier près de 8 seraient perdus dans le reste de l'économie³¹.

La seconde grande mesure de protection sectorielle de l'administration Bush en 2002 concerne quant à elle le secteur de l'agriculture. Le nouveau *Farm Security and Rural Investment Act* (Farm Bill) adopté le 15 mai 2002 pour 6 ans ne prévoit rien de moins que l'augmentation de 78 % des budgets à l'agriculture, soit 73.5 milliards de dollars, dont 46.7 milliards de plus pour le soutien à l'agriculture. Ceci porte le montant du budget à 180 milliards de dollars sur 10 ans.

Les aides directes sont maintenues et même approfondies dans la mesure où elles intègrent les céréales, le coton et à présent les oléagineux, et que leur montant est dorénavant constant pour toute la période d'application. Ces aides sont bien sûr découplées par rapport au type de production et au prix de marché.

Le système du *marketing loans*, qui s'apparente à un prix garanti, puisqu'il permet à l'agriculteur de bénéficier pour 9 mois de prêts de soutiens lui permettant de repousser la vente de sa récolte, à un meilleur prix, est reconduit, avec dans la plupart des cas une augmentation du prix garanti. De plus, lorsque que le prix de marché est inférieur au montant du prêt (*loan rate*), l'agriculteur peut opter pour une aide directe immédiate (90 % des cas). Ce système permet donc une compensation identique et indépendante du prix de marché et incite les agriculteurs à produire sans

se soucier des cours. C'est donc un système de même nature qu'une subvention à l'exportation.

Enfin, un nouveau mécanisme d'aides contra cycliques est mis en place, qui permet de protéger les grandes cultures contre des baisses de prix importantes lorsque que le prix effectif est inférieur à un prix cible.

Au niveau individuel, le plafond des aides est apparemment abaissé puisque qu'il passe de 230000 à 180000 dollars par personne (40000 \$ au titre des aides directes, 75000 \$ au titre du *marketing loans* et 65000 \$ au titre des aides contra cycliques). Toutefois, toutes les personnes qui participent activement à deux autres exploitations peuvent bénéficier d'un doublement du plafond d'aides (règle des trois entités). On ignore encore quel sera l'impact de ce dispositif sur le montant moyen des aides individuelles, mais nul ne doute que celles-ci risquent de fortement augmenter.

Cette loi marque donc un fort retour en arrière sur la logique de libéralisation du secteur par rapport au *Federal Agriculture Improvement and Reform Act* (Fair Act) de 1996. Là encore, il ne fait aucuns doutes que l'Union Européenne va réagir, soit en suspendant sa réforme de la Politique Agricole Commune, qui est elle aussi basée sur le principe des subventions aux exportations importantes, soit en portant l'affaire devant l'OMC.

Aussi, l'on voit bien, à la tournure que prennent les événements, que la politique commerciale américaine a très clairement changé de cap. La TPA dans ce cas menace dangereusement le libre échange dans le monde, puisqu'elle serait la contrepartie offensive des mesures de nature défensives prises en 2002. A quoi sert-il en effet de vouloir augmenter le pouvoir de négociation du Président et dans le même temps de prendre de fortes mesures protectionnistes, si ce n'est pour peser de tout son poids dans les négociations en vue de libéraliser le commerce des autres pays à son unique intérêt?

Qu'en sera-t-il en 2003 ?

L'année 2003 sera probablement du même acabit que 2002. Rien ne devrait changer dans les logiques mises en oeuvre en 2002, si ce n'est un renforcement et une accélération du rythme des négociations commerciales.

D'une part, avec la TPA, le représentant au commerce Zoellick, exhorté par le Président de courir « ventre à terre » pour conclure des accords de libéralisation du commerce, continuera à signer des accords de libre échange. Cette position permettra aux États-Unis de répéter à l'envie qu'ils sont le fer de lance du libéralisme commercial, en dépit des mesures protectionnistes adoptées.

Sur le plan bilatéral d'abord, plusieurs accords ont déjà été signés à l'automne, notamment avec le Chili (11 décembre) et Singapour (15 janvier). Une série de négociations a commencé avec cinq pays d'Amérique centrale le 27 janvier³², et le gouvernement américain a notifié le Congrès fin 2002 de son souhait de négocier des accords bilatéraux avec le Maroc, l'Afrique du Sud et l'Australie. Cette attitude semble montrer que le rythme des négociations va s'accélérer. Au niveau régional, la marche vers la ZLEA s'approfondira, notamment du fait des

²⁹ Ce qui n'est pas sans rappeler la mise en place du cartel de l'aluminium en 1994 avec à la tête de l'initiative un certain ... Paul O'Neill, alors président d'Alcoa.

³⁰ Le débat en France fait rage à ce propos. L'Union Européenne n'est-elle pas elle-même aussi unilatérale sur ce dossier ? Elle a en effet pris le même type de mesure quelques jours après l'annonce des États-Unis, augmentant de 15 % à 26 % les droits à l'importation à partir d'un certain niveau d'importations. Ces droits recourent 15 types de produits sidérurgiques et représentent 60 % des importations européennes d'acier.

Voir à ce propos : MESSERLIN P.(2002), "Acier : l'unilatéralisme européen", *Le Monde, Supplément économie*, mercredi 22 mai, p. VI.

³¹ Voir : DEBLOCK C.(2002), "Les droits sur l'acier et le protectionnisme", *Chronique thématique*, GRIC, <http://www.unites.uqam.ca/gric/chroniques/Acier.pdf>.

³² Costa-Rica, Guatemala, Honduras, Salvador et Nicaragua.

nombreux accords bilatéraux négociés avec les pays concernés. Au niveau multilatéral, enfin, les États-Unis ont présenté le 26 novembre une série de propositions très ambitieuses de libéralisation commerciale à l'OMC, avec notamment pour objectif la suppression des droits de douane sur les biens de consommation industrielle d'ici 2015, la suppression des droits inférieurs à 5 % d'ici 2010, la suppression des droits de douane sur les biens faisant l'objet d'un commerce important d'ici 2010 et l'égalisation à 8 % pour tous les autres tarifs à cette date³³.

D'autre part, les critiques de la politique commerciale américaine et des tentations protectionnistes devraient se poursuivre. Critiques des mesures protectionnistes d'abord, notamment par le FMI, les partenaires commerciaux et le milieu des économistes. Critiques de la logique de « libéralisation compétitive » ensuite, c'est-à-dire de la logique d'approfondissement des accords régionaux et multilatéraux par le biais d'accords de libre échange bilatéraux. Et enfin, critique de la doctrine financière de l'administration Bush, qui insiste sur le caractère quasi dérisoire du déficit courant et qui dans le même temps prend des mesures de protection des secteurs en difficulté.

Enfin, le déficit courant américain, suivant la trajectoire du déficit commercial, va probablement encore une fois atteindre des records, d'autant que le plan de réduction d'impôts ne va pas arranger les choses. Cette situation pèsera inévitablement sur les perspectives de reprise de l'économie américaine. En agissant sur les symptômes et non sur les causes du déficit, le gouvernement américain ne fait qu'amplifier le niveau de l'ajustement qui sera nécessaire.

*

* *

Ce n'est pas de cette manière que l'on peut promouvoir le libre échange, et tout porte à croire que le multilatéralisme commercial est en voie de disparition du fait de sa décrédibilisation. Ce n'est pas de cette manière que le déficit commercial et le déficit courant seront réduits. Bien au contraire, la politique à courte vue de ce gouvernement tend à en augmenter l'importance et l'insoutenabilité. Enfin, ce n'est pas de cette manière que la crédibilité de la politique économique américaine sera rétablie, et donc que la confiance et la croissance reviendront. En somme, le pire est loin d'être derrière nous...

³³ Cette proposition ne doit cependant pas faire oublier celle d'une modification du mécanisme de règlement des différends à l'OMC. Le secrétaire d'Etat au commerce a en effet remis au Congrès le 30 décembre 2002 un rapport visant à contrer les effets négatifs du système de règlement des différends, notamment concernant l'antidumping, les droits compensateurs et les mesures de sauvegarde.