

## **L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE COMMERCIALE DES ÉTATS-UNIS**

Rapport de Harald Malmgren (\*)

Les négociations commerciales du Kennedy Round ont abouti au printemps de 1967 à l'ensemble le plus important de réductions tarifaires qui ait encore jamais été conclu entre les grandes nations commerciales. Aux États-Unis, ces accords ouvrirent également la voie à une nouvelle série de pressions protectionnistes de la part de tous les groupes qui n'avaient pu passer à l'action durant la période de cinq ans pendant laquelle les négociations se déroulaient à Genève.

### **L'évolution de la législation**

Jusqu'à la fin des années 60, les divers syndicats américains avaient une tendance, soit à favoriser les efforts de libération des échanges, soit à rester neutres dans le domaine de la politique commerciale. C'est à la fin des années 60 que se déclencha, dans les milieux des centrales syndicales AFL-CIO, l'impression croissante que les entreprises multination-

---

(\*) Malmgren Incorporated.

nales américaines se livraient à une sorte « d'exportation de l'emploi », en construisant des unités de production à l'étranger et que les importations en provenance des pays à bas salaires menaçaient les bases de l'industrie américaine. L'idée se fit jour d'une législation des échanges qui établirait des restrictions commerciales applicables à la quasi-totalité des importations de biens manufacturés, en même temps qu'elle édicterait des restrictions à l'exportation de capitaux et de technologie hors des frontières des Etats-Unis. Cette proposition de loi est connue sous le nom de loi Burke-Hartke. Concurrément à cette proposition, des efforts furent entrepris par une coalition regroupant certains intérêts industriels et agricoles dans le but d'introduire des restrictions générales d'importation sous forme d'amendements à la législation en vigueur.

Ces tentatives échouèrent, principalement parce qu'elles s'écroulèrent sous leur propre poids. La perspective d'un changement radical de la politique commerciale, visant à isoler l'économie américaine, fit naître des craintes de guerre économique mondiale, de représailles éventuelles contre les intérêts américains outre-mer et d'une rupture de la coopération politique des pays occidentaux. Cependant, les pressions exercées par les syndicats et les secteurs économiques continuèrent et l'Administration Nixon décida qu'il fallait impérativement combattre l'incendie par un contre-feu. Après une tentative prématurée, qui échoua, de proposer de modestes réformes des lois commerciales américaines, l'Administration proposa une loi générale sur le commerce qui, simultanément, restructurait les mécanismes de protection nationale contre l'importation et donnait les autorisations nécessaires pour l'ouverture de nouvelles négociations commerciales multilatérales ; l'accent était spécialement mis sur « les pratiques commerciales déloyales », les infractions au commerce et les perturbations dues au non-respect des tarifs en vigueur.

### **La loi sur le commerce de 1974**

La Commission des Finances du Sénat des Etats-Unis, en accord avec l'Exécutif, remania substantiellement le texte des propositions du Gouvernement, ce qui aboutit à la promulgation de la loi sur le Commerce de 1974. Outre la délégation d'autorité accordée au Président pour entreprendre des négociations au sommet visant à la libération des échanges, cette loi comportait également les dispositions suivantes :

— elle réduisait le pouvoir discrétionnaire de l'Administration relatif aux procédures traitant des problèmes anti-dumping, des droits compensatoires et des recours administratifs basés sur les clauses de sauvegarde ; en outre, la procédure de ces instances contentieuses était assouplie pour les plaignants nationaux américains ;

— elle décidait la création d'un système consultatif complexe qui réunissait des représentants du Congrès, de l'Industrie, de l'Agriculture, des Syndicats et du pouvoir exécutif ;

— elle établissait des procédures légales obligeant à soumettre pour approbation au Congrès les accords négociés par l'exécutif ;

— elle établissait des procédures permettant au Congrès d'annuler en dernier ressort les décisions prises par l'exécutif en matière de restrictions d'importations ;

— elle fixait des dispositions spéciales sur les négociations avec certains groupes de pays (système des préférences généralisé, pour le pays en voie de développement SPG), les dispositions spéciales de protection contre les importations, la désignation des autorités compétentes pour passer des accords commerciaux avec les économies de l'Europe de l'Est et avec la Chine Populaire.

### **La loi sur le commerce de 1979**

Les négociations sur le commerce multilatéral aboutirent en 1979, une nouvelle loi sur le Commerce fut alors présentée au Congrès et votée en 1979. Cette loi fixait la compétence des diverses autorités pour appliquer les accords conclus. Mais tout n'était pas terminé. Une fois encore, les mêmes groupes américains, qui se sentaient menacés par les importations ou qui s'estimaient indûment désavantagés par la concurrence mondiale, reprirent leurs efforts pour faire ajouter à ces mesures d'application un certain nombre de réformes diverses qui renforceraient les procédures de protection contre les importations. On réclama également pour le Président des USA une plus large délégation d'autorité afin de lui permettre de prendre les mesures nécessaires en face des politiques des autres pays.

Les mesures additionnelles qui furent adoptées par le Congrès et incluses dans la loi de 1979 restreignaient encore davantage le pouvoir discrétionnaire de l'Exécutif dans la gestion des plaintes, recours ou pétitions relatifs à la protection contre les importations ; ces mesures accordaient des pouvoirs additionnels aux tribunaux qui purent désormais réviser ou annuler les décisions prises par l'Exécutif. Les lois de 1974 et 1979 étaient si strictes et si complexes du point de vue juridique que l'opinion populaire leur donna plaisamment le nom de « Lois de 1974 et 1979 d'Assistance contre le chômage des avocats » !

Cette tendance particulière de la politique commerciale trouvait sa source dans une caractéristique de la constitution américaine qui donne légalement au Congrès, et non au Président, le pouvoir de réglementer le commerce extérieur. Puisque le Congrès ne peut lui-même négocier avec les gouvernements étrangers et que sa composition ne prévoit aucun mécanisme exécutif, cette assemblée trouva nécessaire d'instaurer des moyens spéciaux de combler les différences de moyens entre l'Exécutif et le Congrès. Le Congrès doit périodiquement déléguer certains pouvoirs au Président ; la tendance des années 70 fut d'instaurer des

conditions strictes qui limitaient la possibilité discrétionnaire d'utiliser cette autorité déléguée. Puisque le Congrès, même dans ces conditions, n'accordait pas pleine confiance à l'Exécutif, ce furent les tribunaux qui reçurent une délégation de pouvoir plus étendue, de plus le Congrès se réserva lui-même le droit de trancher en dernier ressort sur les décisions importantes.

Ainsi aux Etats-Unis, la politique commerciale dépend non seulement du Président, mais également du Congrès et, dans une certaine mesure, des tribunaux. En outre, en prévoyant un schéma détaillé de procédures pour les actions ou pétitions judiciaires intentées par les individus en matière de commerce privé ou de protection contre l'importation, en fait la loi américaine confiait implicitement aux intérêts privés un rôle substantiel à jouer dans la politique commerciale.

Des craintes se firent jour aussi bien en Europe qu'aux Etats-Unis, spécialement après le vote de la loi sur le commerce de 1979, que les Etats-Unis ne soient contraints d'appliquer une politique plus protectionniste sous l'effet des divers amendements favorisant les recours légaux des plaignants en matière commerciale. Cela ne se produisit pas toutefois. L'afflux attendu des procès ne se déclencha pas à la fin de 1979, ni en 1980, mais cela est attribué en partie aux coûts prohibitifs de telles actions judiciaires dans le cadre d'une législation extrêmement complexe.

En outre, l'activité de la Commission du commerce international (ITC) (\*) dans ses jugements concernant l'anti-dumping, les droits compensatoires et la clause de sauvegarde, relativement aux dossiers contentieux qui lui furent soumis, a été un modèle remarquable de modération, aussi bien avant qu'après les révisions de la législation commerciale américaine votées durant la décennie 70. C'est ainsi que, malgré un assouplissement légal des éléments de preuve permettant juridiquement de lier la notion « d'infraction commise au détriment d'un national américain » dans un cas d'importations et en dépit de nouveaux principes directeurs adoptés pour caractériser l'infraction, la Commission n'augmenta pas le taux de ses décisions positives reconnaissant l'infraction par rapport à la totalité des cas dont elle eut à connaître pendant l'année 80.

Il est vrai que la complexité des lois de 1974 et 1979 avait été utilisée à titre de menace laissant prévoir de graves mesures de restriction du commerce. Ce genre de menace, par exemple, obligea l'Exécutif à mettre au point le mécanisme dit « trigger price » (TPM) (système déclenchant automatiquement la protection des produits de fonderie américains à partir d'un certain niveau de baisse des cours). Cependant, le TPM à l'origine a été conçu pour permettre l'entrée permanente des importations d'acier en provenance des producteurs européens qui, autrement, auraient sans doute été sévèrement restreints dans leurs exportations par les mesures adoptées aux Etats-Unis pour l'anti-dumping et

---

(\*) International Trade Commission.

les droits compensatoires. En outre, la plupart des exportateurs d'acier d'Europe et du Japon finirent par approuver le système TPM en raison de l'effet stabilisateur que ce système exerçait à une époque de surproduction internationale, notamment en empêchant les autres fournisseurs potentiels tels que l'Espagne ou divers pays en développement de casser les prix. Bien que le TPM constitue sans aucun doute une mesure d'intervention restrictive au niveau des importations, ce système n'a soulevé aucune plainte des milieux économique ou politique.

### **La montée des conflits commerciaux entre les Etats-Unis et le Japon**

A mesure que ces tendances de la loi américaine et des procédures de prise de décision évoluaient, une autre tendance commençait à se dessiner dans la seconde partie de la décennie 70. En 1977-1978, lorsque la croissance rapide des exportations de téléviseurs japonais à destination des Etats-Unis commença à être considérée comme une menace mortelle pour l'industrie de la télévision américaine, un certain nombre de recours contentieux furent déposés en vertu des diverses dispositions de la loi sur le Commerce de 1974 et d'autres textes législatifs ; citons : une action invoquant la clause de sauvegarde en application de l'article 201 ; une action contre des pratiques commerciales déloyales sous l'article 337 ; une action en droit compensatoire intentée contre la suppression par le Japon de sa taxe nationale sur les exportations ; des accusations de fraude en matière de facturation d'importations qui furent suivies d'un important procès pour dumping ; et une action anti-trust accusant les exportateurs japonais de pratiquer des ententes illégales. L'Administration américaine résolut une partie de ce contentieux juridique en négociant un accord de régularisation commerciale avec le Japon en vertu de la clause de sauvegarde ; la position des USA était renforcée par un verdict d'infraction rendu par la Commission du commerce international. Quand l'accord fut négocié, une contre-lettre fut annexée au texte en vertu de laquelle le gouvernement japonais (MITI) (\*) s'engageait à aider certains producteurs nippons de téléviseurs à investir directement dans des usines de production qui s'implanteraient sur le territoire des Etats-Unis (l'accord spécifiait qu'un certain pourcentage de main-d'œuvre américaine devait entrer dans l'effectif de ces unités de production). Cela marqua un tournant important dans la doctrine sous-jacente en matière de politique commerciale.

En 1979-1980, un cas similaire donna lieu à un débat public sur les exportations japonaises d'automobiles à destination des Etats-Unis. L'exécutif résista pendant de nombreux mois à toutes les tentatives faites pour restreindre les importations, mais il encouragea fortement les investissements japonais dans les nouvelles usines de production implantées

---

(\*) Ministry for International Trade and Industry.

aux Etats-Unis. En outre, une augmentation du volume de fabrication des pièces détachées aux Etats-Unis fut également recommandée. De nombreux députés du Congrès appuyèrent cette méthode et menacèrent de faire passer des lois restrictives si les producteurs japonais ne s'orientaient pas vers la production de véhicules et de pièces détachées aux Etats-Unis. Cette insistance à réclamer la production de véhicules et de pièces détachées sur le territoire américain était une innovation pour l'Amérique alors même qu'un certain nombre d'autres pays aussi bien industrialisés qu'en voie de développement pratiquaient ce type de politique depuis plusieurs années.

La situation évolua de telle sorte que les pressions exercées en vue de restreindre l'importation d'automobiles et de pièces en Europe aussi bien qu'aux Etats-Unis, obligèrent l'Administration Reagan à tenter de négocier avec le Japon un accord aux termes duquel ce pays acceptait volontairement et unilatéralement de limiter ses exportations. Même si l'Administration Reagan professe une idéologie préconisant le libre échange et la non-intervention pour laisser jouer pleinement les lois du marché, cette entorse pragmatique aux principes était compréhensible.

Les restrictions sévères d'importations prises par des pays-clés européens avaient déjà suscité des débats embarrassés au Congrès. En 1980 et 1981, de nouvelles pressions exercées par l'Europe sur le Japon laissaient présager des restrictions supplémentaires. En outre, non seulement Chrysler mais également Ford semblaient connaître de graves difficultés financières et ces firmes étaient incapables d'entreprendre l'investissement en capital nécessaire pour affronter la concurrence japonaise vers le milieu des années 80. L'Administration Reagan ne souhaitait pas qu'un échec ou qu'un dommage trop grave atteignît des entreprises aussi gigantesques, juste au moment où démarrait la première phase de sa nouvelle politique économique et encore moins que cela jetât un discrédit sur toute l'action du gouvernement qui s'efforçait de réorienter et de rajeunir la base industrielle américaine aussi bien que l'économie tout entière. L'accord japonais pour restreindre les exportations fut controversé aussi bien à Tokyo qu'à Washington et il produisit certainement dans l'Administration américaine des divisions internes profondes sur son bien-fondé. Depuis cet événement, l'Administration Reagan a pris grand soin de multiplier les avertissements selon lesquels, dans les prochains conflits, elle appliquerait les principes du libre échange.

### **Les nouvelles orientations de la politique commerciale**

Tandis que la nouvelle Administration détournait graduellement son attention des problèmes de « Reaganomie » intérieurs vers d'autres questions, un réexamen des priorités économiques internationales s'amorçait. Cette réflexion a déjà suscité quelques nouveaux thèmes :

## **Le libre jeu des mécanismes du marché**

Le principe idéologique préconisant de laisser agir librement les forces du marché est un aspect important de la nouvelle politique américaine, comme cela est déjà devenu évident dans les politiques de non-intervention suivies par le Trésor des Etats-Unis sur le marché des changes. Cela a renforcé les efforts des Etats-Unis en vue de réformer les principes officiels de crédits à l'exportation pratiqués par les pays de l'OCDE : ce projet a pour but de réduire, d'ici un an ou deux, l'écart qui existe entre les conditions auxquelles les crédits officiels sont accordés et les taux d'intérêt que l'on s'attend à voir s'instaurer sur le marché. Le facteur idéologique aussi conduit les Etats-Unis à accorder une attention plus grande aux différentes formes de subventions de l'Etat aux entreprises, tant privées que publiques, pratiquées dans les autres pays, dans la mesure où ces politiques peuvent influencer sur le commerce, l'investissement et les schémas de production mondiaux.

Dans ce domaine par exemple, l'Administration est déjà soumise à toute une série de pressions exprimant les intérêts de syndicats ouvriers ou de milieux d'affaires qui contestent les codes d'investissements de certains pays comme le Canada, le Mexique et le Brésil, qui imposent des normes d'exportation aux investissements directs étrangers réalisés dans le secteur productif ou des normes d'utilisation de produits locaux. Le but est d'engager des négociations pour établir un nouveau code de conduite international dans ce domaine.

Puisque la place occupée par les services dans l'économie des Etats-Unis se développe rapidement, on peut s'attendre à ce que la politique commerciale soit également étendue aux échanges sous forme de services et non plus seulement aux marchandises. Ainsi, parmi les industries de services américaines, le secteur de la construction et de l'ingénierie civil et celui qui englobe les télécommunications, le traitement de l'information et les flux d'informations d'un pays à l'autre ont, d'ores et déjà prouvé leur forte compétitivité sur le plan international. D'autres services tels que ceux des banques commerciales et des banques d'affaires, des assurances et de gestion sont devenus de plus en plus interconnectés et s'appuient toujours davantage sur les technologies de diffusion, de stockage et de traitement de l'information.

En conséquence, une priorité importante a été accordée à cette large gamme d'activités et la nouvelle Administration souhaite mettre au point des codes généraux de conduite, qui reprendraient le modèle de ceux qui s'appliquent aux échanges de biens commerciaux tels qu'ils sont édictés dans le système du GATT.

Un consensus semble se développer pour reconnaître que les diverses politiques nationales destinées à augmenter le potentiel des nouvelles technologies et de leurs applications commerciales peuvent en fait exercer un impact sérieux sur la compétitivité nationale. On accorde

de plus en plus d'attention aux différents programmes officiels qui se retrouvent dans tous les pays industrialisés, ainsi que dans de nombreux pays en développement, l'objectif étant de définir un agenda pour une consultation internationale et, peut-être même, l'ouverture de négociations. Les buts les plus évidents de ces discussions internationales porteraient sur l'étude des normes exigées par le transfert de technologie, relativement aux ventes de biens exportés ou aux investissements directs ; on étudierait également les conditions des co-productions entre pays, et les diverses politiques nationales concernant les patentes, brevets et licences technologiques. Des problèmes plus délicats pourraient également être soulevés dans ces consultations, notamment l'établissement d'une politique de concurrence libre (anti-trust) concernant le partage de la technologie, les subventions à la Recherche et Développement, ainsi que l'instauration de stimulants fiscaux qui favoriseraient les technologies susceptibles de développer les volumes d'exportation.

### **La révision des relations commerciales avec certains partenaires**

De plus en plus, les pays en développement constituent, d'une part, un marché essentiel pour les exportations des Etats-Unis, de la CEE et du Japon, d'autre part, une source en pleine croissance d'exportations de biens manufacturés et de matières premières. Certains secteurs industriels et certains éléments du Congrès américain sont de plus en plus préoccupés par le fait que les Pays nouvellement industrialisés (NPI) joueront un rôle perturbateur sur des secteurs significatifs des industries de base de l'économie américaine : on en avait vu les premiers effets se dessiner dans le développement économique du Japon au cours des dernières décennies, ce qui a contraint le Japon à franchir encore plus vite les stades technologiques ; en retour, cela a intensifié la concurrence dans ce domaine également. Déjà une forte pression s'exerce pour que l'on supprime la différence de traitement appliqué à certains pays en développement dans le cadre des clauses du système de préférences généralisé (SPG) de manière à en faire profiter davantage les pays les plus défavorisés, tout en réduisant la pression concurrentielle qui est actuellement exercée par les NPI. On s'aperçoit également que les politiques commerciales suivies par les pays en développement sont trop protectionnistes et que leurs politiques intérieures sont fréquemment trop favorables à l'exportation, grâce à un système de subventions et d'exemption de taxes. On met donc davantage l'accent sur la nécessité de convaincre les pays en développement les plus avancés de gérer leurs transactions commerciales de manière appropriée à leur stade de développement.

Toujours suivant l'idée consistant à réduire graduellement les effets perturbateurs produits sur le commerce par l'intervention étatique, la nouvelle politique des Etats-Unis tend à s'opposer aux arrangements internationaux destinés à réglementer les prix mondiaux sous la forme

de contrats spécifiques par produit ou d'autres techniques d' « agiotage » des marchés. Dans la mesure où on accorde aux pays en développement un traitement « spécial et privilégié », cette pratique devrait, estime-t-on dans l'opinion américaine, être limitée aux pays en développement les moins avancés.

Les Etats-Unis se préoccupent également de mettre au point de nouvelles méthodes pour organiser les échanges avec les pays à économies planifiées.

Dans ce domaine, il existe plusieurs problèmes distincts :

#### *Les relations avec l'Union Soviétique et l'Europe de l'Est*

Dans la déclaration faite par l'Administration sur la politique commerciale Est-Ouest (27 juillet 1981), on lit : « La politique commerciale des Etats-Unis vis-à-vis des pays ne pratiquant pas l'économie de marché (économie totalitaire) doit être conçue dans le contexte de relations bilatérales globales aussi bien que dans le contexte d'engagements internationaux. En conséquence, cette politique reconnaît qu'il existe une interconnexion entre les facteurs économiques, politiques et stratégiques qui forment les relations bilatérales. Cette reconnaissance implique clairement que les relations commerciales bilatérales entreprises par les Etats-Unis pourront varier de pays à pays. Non seulement les relations commerciales des Etats-Unis sont différentes suivant qu'il s'agit d'un partenaire à économie de marché ou d'un partenaire à économie planifiée, mais nos relations commerciales avec les divers pays se classant à l'intérieur de ces groupes seront également différentes ».

Les deux éléments-clés de cette déclaration sont l'accent mis sur la « liaison politique-économie-sécurité », et la franche déclaration d'intention de traiter certaines économies totalitaires différemment des autres. Cette déclaration apparaît conforme au vif intérêt manifesté par l'Administration Reagan pour coordonner les politiques des pays occidentaux industrialisés vis-à-vis des possibilités d'échanges et d'investissement avec l'Union Soviétique ; cela concerne spécialement la technologie avancée, les projets comportant un aspect militaire ou de défense, les secteurs économiques pour lesquels certains pays occidentaux pourraient tomber dans une certaine dépendance vis-à-vis de l'Est (citons par exemple le pipe-line de gaz reliant l'URSS à la RFA) ; cela concerne également le financement des exportations et des ventes de « projets clé en main » à l'URSS.

L'une des conséquences de cette méthode est que certains pays de l'Est sont sujets aux règles du GATT, tandis que d'autres ne le sont pas. Cette situation n'a pas, jusqu'à maintenant, posé de problèmes pour deux raisons principales : premièrement, le montant des importations vers les Etats-Unis en provenance des économies totalitaires reste encore faible et deuxièmement aucune des grandes puissances économiques apparte-

nant au groupe des pays de l'Est n'est encore devenue membre adhérent du GATT.

En ce qui concerne l'Europe, les importations pour certaines catégories de produits en provenance de l'Europe de l'Est ont déjà suscité des conflits et un statut spécial a été mis au point pour y faire face. S'agissant des Etats-Unis, quelques problèmes isolés ont été enregistrés (le plus sérieux de ces problèmes a été le fameux procès anti-dumping qui concernait les importations de « caddies » de golf en provenance de Pologne), mais il n'existe pas de difficultés générales. Toutefois, on prévoit aujourd'hui que les échanges marchandises contre marchandises et les rachats de produits finis liés à l'exportation, d'usines clés en main exerceront un impact croissant aussi bien sur l'économie intérieure américaine que sur la compétitivité des exportations américaines vers les marchés du Tiers Monde.

### *Les relations avec la Chine*

L'importance croissante prise par la Chine comme partenaire commercial et à long terme comme exportateur mondial commence seulement à être comprise par les responsables de la politique commerciale. Un fait nouveau, qui complique l'attitude générale des Etats-Unis vis-à-vis des économies planifiées, tient à la question de savoir comment il faut tenir compte du commerce chinois et comment résoudre la question de l'adhésion éventuelle de la Chine au GATT.

Devra-t-on en particulier imposer des conditions d'entrée spéciales à ce pays ?

### *La valeur du système GATT*

Un problème plus sérieux est de décider si, désormais, il est rationnel d'appliquer aux économies planifiées le même ensemble de règles que celles qui ont été conçues pour les économies de marché. Doit-on établir un système spécial et uniforme de règlements qui s'appliquerait au commerce avec les économies planifiées ? N'est-il pas nécessaire de régler spécifiquement les échanges, le commerce unilatéral et l'évaluation des biens produits dans une économie planifiée ?

Dans l'hypothèse où l'on instaurerait une méthode uniforme vis-à-vis des économies planifiées, on peut se demander si les Etats-Unis pourraient alors maintenir une politique discriminatoire comme celle qu'ils appliquent aux pays d'Europe de l'Est considérés comme « amicaux » (par exemple, la Pologne, la Roumanie, la Yougoslavie) par rapport aux autres réputés « inamicaux » (c'est-à-dire l'URSS et la Bulgarie entre autres). Dans quelle mesure la « liaison politique-économique-sécurité » pourrait-elle être maintenue sur le plan global si on instaurait une politique commerciale uniforme et un système de règles multilatérales ? Jusqu'à présent ces problèmes commencent seulement à être posés et une mise

au point graduelle de nouvelles politiques commerciales vis-à-vis des économies planifiées semble inévitable au cours des prochaines années.

### **De nouvelles modalités de négociation**

La nouvelle Administration a exprimé son inquiétude vis-à-vis du « développement rampant du bilatéralisme ». En effet, les divers pays négocient de plus en plus séparément des contrats complexes portant à la fois sur la vente de grands projets, les conditions de leur financement, l'approvisionnement ou l'engagement de livraison de certaines ressources (le pétrole par exemple) ainsi que sur l'engagement d'achat de produits de transformation.

La crainte est que ces façons d'agir ne finissent par créer de nouvelles perturbations dans le commerce international, que les clauses de ces accords soient incompatibles avec les traités de commerce multilatéraux ou qu'elles n'en amoindrissent la portée. L'attention nouvelle accordée à ce type de problèmes ainsi que la question générale de l'accès aux matières premières peuvent conduire à définir de nouveaux principes de négociations multilatérales. L'apparente prolifération des ententes directes conclues d'industrie à industrie concernant la gestion des flux commerciaux (en volume et en prix) a suscité de vives inquiétudes à Washington, spécialement parce que ces accords qui sont difficilement repérables pourraient amoindrir la portée des mesures et des procédures ordinaires de protection multilatérale et donner des arguments en faveur de mesures protectionnistes plus rigoureuses.

Un problème relativement nouveau aux Etats-Unis est la perturbation potentielle du développement industriel qui résulte d'un écart notable entre les coûts de l'énergie disponible dans divers pays. Il y a plusieurs problèmes différents : il s'agit d'une part des plans de développement industriel des pays riches en pétrole, tels ceux du golfe Persique, région qui est potentiellement capable de déséquilibrer les marchés mondiaux de la pétrochimie ; d'autre part, certains pays (entre autres le Canada et le Mexique) ont clairement l'intention de maintenir les prix intérieurs du pétrole et du gaz bien en dessous du cours mondial afin d'encourager le développement de leurs industries nationales. Cela favorisera les utilisateurs de pétrole et de gaz, comme l'industrie pétrochimique et certains secteurs forts consommateurs d'énergie : traitements de métaux non ferreux et industrie de transformation des produits du bois.

Ce type de problème s'est déjà posé lorsque par exemple les exportations des USA vers l'Europe concernant des fibres synthétiques et de certains autres produits pétrochimiques se sont développées. Les différences existant entre les coûts d'approvisionnement en matières premières aux Etats-Unis et en Europe ont contribué à faire subir aux producteurs européens une période d'adaptation pénible (même si à

l'époque, ce problème était moins important que celui des taux de changes, spécialement dans le cas de la livre sterling qui s'était maintenue depuis longtemps à un niveau de surcote grâce à la compétitivité du commerce britannique. La CEE a également senti que ce problème des écarts dans le coût de l'énergie deviendrait grave par rapport à d'autres pays au cours des années 80. En particulier des avertissements officiels ont été adressés l'année dernière au Gouvernement du Canada pour signaler l'effet potentiellement perturbateur provenant de l'industrie canadienne du papier et de la pulpe de bois, dont la production bénéficie de coûts d'énergie artificiellement réduits.

Le besoin pour les provinces de l'Ouest du Canada de s'assurer des recettes d'exportation qui ne dépendent pas des décisions fédérales d'Ottawa a provoqué le lancement d'un certain nombre de projets qui sont basés sur l'utilisation d'énergie à bon marché dans ce pays. Au Mexique également on admet ouvertement que l'énergie à taux réduit doit être utilisée pour créer une forte base industrielle nationale qui assurerait une suprématie commerciale globale.

Il est curieux que les Etats-Unis, qui ont eux-mêmes bénéficié depuis des années de tarifs d'énergie relativement bon marché (pétrole et gaz nationaux), doivent maintenant s'inquiéter de voir les pays-clés bordant ses frontières utiliser désormais des procédés similaires. Néanmoins, il est compréhensible que certains secteurs industriels des Etats-Unis, qui sont aujourd'hui contraints de s'adapter aux cours du marché mondial, éprouvent des difficultés à supporter une deuxième crise provoquée par la position concurrentielle artificielle que les industries des pays voisins occupent désormais puisqu'elles paient l'énergie à un prix inférieur au cours du marché.

## **L'attitude américaine face à ses principaux partenaires**

Mis à part les efforts périodiques entrepris pour résoudre les problèmes commerciaux lors des négociations multilatérales du GATT (et auparavant du Kennedy Round), les trois super-puissances commerciales — Etats-Unis, CEE et Japon — ont normalement résolu leurs problèmes mutuels sur une base bilatérale. Certes, ces négociations multilatérales étaient dominées par les discussions bilatérales entre les USA et la CEE tandis que le Japon et les autres pays hésitaient habituellement à perturber toute situation qui avait reçu l'accord des deux géants.

### **Les relations USA-Japon**

Depuis le début des années 70, les Etats-Unis se sont affrontés périodiquement dans des négociations commerciales bilatérales avec le

Japon et à chaque fois le Japon a dû faire un ensemble de concessions qui ont progressivement ouvert le marché japonais aux influences du marché mondial. Cette approche directe de l'économie japonaise a habituellement concerné des objectifs spécifiques : citons la libéralisation des investissements dans le secteur informatique, les réductions de tarifs pour les semi-conducteurs et des avantages d'importations en faveur de certains produits agricoles américains.

Le pouvoir multiplicateur du commerce américain a continué à être supérieur à celui de la CEE, dans la mesure où le marché américain a été beaucoup plus important que celui de la CEE pour les exportations japonaises. C'est pourquoi les efforts périodiques entrepris au niveau bilatéral par la CEE pour s'implanter sur les marchés japonais n'ont pas obtenu de succès comparables. Aujourd'hui, les circonstances ont quelque peu changé depuis que le Japon a élargi sa politique d'exportation vers l'Europe. Malheureusement, la situation actuelle des secteurs industriels de base de la CEE est faible et l'attitude manifestée par de nombreux industriels européens vis-à-vis du « défi japonais » tourne aujourd'hui à la paranoïa. Malheureusement aussi, la CEE est atteinte d'une sorte de schizophrénie à propos de ce qu'elle entend imposer au Japon. D'un côté, certains milieux de la Communauté souhaitent ouvrir le marché japonais aux importations en provenance de l'Europe. De l'autre côté, d'autres milieux économiques souhaitent limiter les exportations japonaises vers l'Europe pour une large gamme de produits (automobiles, cycles, motocyclettes, machines-outils, téléviseurs et divers articles électroniques, etc.). En outre, certains groupes d'intérêts industriels et certains experts gouvernementaux redoutent que le Japon ne contrecarre l'effort fait par l'Europe pour restructurer son industrie et pour accéder à un niveau plus élevé de technologie avancée, si on ne parvient pas à freiner le Japon dans de sérieuses proportions. Citons encore les préoccupations de la Commission européenne à propos des mesures séparées prises par certains pays pour restreindre les importations japonaises. Cela laisse perplexe le Japon : doit-il négocier avec les Etats-membres de la CEE, avec la Commission, ou avec les deux ? Cette situation a également porté atteinte à l'efficacité de la CEE et a fait naître des doutes sur l'autorité réelle que cette institution exerce en matière de politique commerciale. Si l'on veut parvenir à un accord possible entre la CEE et le Japon, il sera essentiel de trouver une solution à ces positions contradictoires ; de plus, les industriels européens devront adopter une attitude plus créatrice vis-à-vis de la « menace japonaise ».

Sous ce rapport, une tendance s'est développée rapidement dans les relations Etats-Unis - Japon, vers une coopération économique privée et vers des « joint-ventures », particulièrement dans les domaines impliquant des technologies avancées. Cela détendra sans doute, dans une certaine mesure, les rapports Etats-Unis - Japon au cours des prochaines années, à mesure que de nombreuses firmes décideront d'unir leurs forces au lieu de se combattre. Il y a quelques exemples de tentatives de collaboration des Japonais avec les firmes des pays de la CEE, mais les Euro-

péens ont manifesté une forte répugnance à s'engager dans cette direction. Du côté japonais, les barrières linguistiques et culturelles posent davantage de problèmes dans leurs relations avec l'Europe qu'avec les Etats-Unis. En outre, les relations avec les syndicats américains sont généralement beaucoup plus aisées qu'avec les syndicats européens lorsqu'il s'agit d'implanter des systèmes de production à haute technologie.

Cette attitude est un obstacle important à de nombreux investisseurs japonais. Des exemples comme l'attitude hostile des syndicats vis-à-vis de la proposition d'installation d'une usine Nissan au Royaume-Uni et l'insistance de ces syndicats pour que la Grande-Bretagne assure une participation substantielle font désormais hésiter les Japonais à essayer de s'implanter à l'intérieur de la CEE.

Le plus sérieux problème de tous ceux-ci est le fait que si la CEE ou les Etats-Unis prennent des mesures pour limiter les exportations japonaises, l'autre subira des pressions pour faire de même. L'accord purement bilatéral passé par les Etats-Unis avec le Japon à propos des importations d'automobiles a irrité de nombreux fonctionnaires européens, qui ont noté que les Etats-Unis eux-mêmes avaient auparavant dit à la Commission économique européenne que le problème automobile était une affaire tripartite qui concernait les trois super-puissances économiques.

Les relations commerciales des Etats-Unis avec le Japon sont relativement paisibles pour le moment et aucune confrontation sectorielle importante ne les menace dans un avenir proche. Les Etats-Unis ont l'intention d'avoir un large échange de vues dont le but sera d'ouvrir plus complètement l'économie japonaise à la pénétration extérieure. L'essentiel de ce nouvel effort portera sans doute sur des problèmes moins traditionnels ; citons : l'accès au marché des capitaux japonais, la cotation des sociétés américaines à la Bourse de Tokyo, un développement plus libre des institutions financières américaines du Japon, une meilleure souplesse et une plus grande rapidité dans les décisions japonaises administratives et réglementaires vis-à-vis des entreprises étrangères, etc.

Ainsi, au cours des mois à venir, le souci de la CEE de chercher à modérer les exportations japonaises tendra à perturber la stabilité actuelle des relations USA-Japon. Si la CEE parvient à mettre au point des relations commerciales mieux organisées, cela risque de provoquer une nouvelle vague de protectionnisme aux Etats-Unis. Cependant, dans une telle hypothèse, les Etats-Unis ne se limiteraient pas à prendre des mesures protectionnistes vis-à-vis du Japon, mais il est presque certain que cela deviendrait une mesure plus générale qui affecterait tout aussi bien le commerce avec la CEE et avec les pays nouvellement industrialisés.

### **Développer les négociations trilatérales**

On doit donc espérer que le processus consultatif tripartite récemment inauguré entre les trois super-puissances commerciales pourrait

donner de meilleurs résultats que les relations bilatérales classiques. Ce système aiderait ces pays à sortir de leurs préoccupations traditionnelles mais peu logiques à propos des balances commerciales bilatérales. En outre il existe un certain nombre de problèmes entre la CEE et les USA qui seraient sans doute mieux résolus dans un contexte plus large (par exemple dans les secteurs de la sidérurgie, du textile et des industries chimiques).

L'ordre du jour des entretiens tripartites pourrait porter sur deux points :

— les problèmes mutuels d'ajustement économique à réaliser entre les trois super-puissances commerciales et les implications des solutions particulières sur les relations plus générales ;

— les relations des Trois avec d'autres pays ou groupes de pays, par exemple les politiques Nord-Sud, les problèmes spéciaux d'ajustement posés par les pays nouvellement industrialisés, les relations avec les économies de l'est, les problèmes spéciaux de politique avec des pays-clés, comme par exemple les politiques d'énergie à bas prix et d'investissements étrangers suivies par le Canada et le Mexique.

\*

\*\*

Ces différents aspects de la politique commerciale peuvent peut-être être mieux abordés dans un cadre conceptuel plus large. A l'heure actuelle, l'Administration Reagan a fortement misé sur l'efficacité d'une bonne politique macroéconomique. La plupart des fondamentalistes de cette école de pensée estime que toute forme d'intervention micro-économique, y compris les politiques spécifiques vis-à-vis des industries ou des secteurs ne ferait que perturber l'élan macroéconomique. Cette théorie considère avec une profonde méfiance toute forme d'intervention qui vise à soutenir des secteurs industriels ou des entreprises en difficultés, de même qu'elle est opposée aux politiques qui aideraient tel ou tel secteur particulier (« politique d'ajustement positif ») à s'ajuster au futur environnement concurrentiel. Ces experts ne veulent pas repérer les « gagnants » et les aider, ils ne veulent pas non plus identifier les « perdants » et leur fournir une assistance. Lorsque les autres gouvernements interviennent pour aider la restructuration industrielle et maintenir l'emploi, ces mêmes experts estiment que cela crée des perturbations sur le marché national et, finalement, des perturbations au niveau des échanges mondiaux. Ainsi, aux Etats-Unis l'année dernière on a vu se développer un intérêt assez général tant dans les milieux universitaires, gouvernementaux et syndicaux que dans celui des affaires pour les sujets de politique industrielle. Etant donné les problèmes d'ajustement, de quelle manière le Gouvernement, les entreprises et les syndicats doivent-ils agir ensemble pour améliorer la productivité et assurer une transition paisible jusqu'à ce que les Etats-Unis aient atteint, dans leur industrie, une position plus compétitive ? Cette année, toute discussion sur ce sujet

a été balayée par l'enthousiasme pour l'« économie de l'offre », pour les contrôles monétaires serrés et pour l'objectif qui consiste à restaurer en priorité la confiance des milieux d'affaires. Si l'on suscite des dépenses en capital plus rapides et un taux plus élevé de croissance du PNB, les problèmes de structures en seront résolus du même coup.

### **Les arguments actuels en faveur d'une politique industrielle**

Cependant, l'unanimité ne se fait pas pour affirmer que la politique macroéconomique soit suffisante. Quelques hommes d'affaires et certains grands dirigeants syndicaux estiment qu'il faut également une certaine politique microéconomique pour compléter une saine politique macroéconomique. Il existe aux Etats-Unis une école de pensée qui professe que l'Amérique d'aujourd'hui aborde une époque dans laquelle la relation traditionnelle antagoniste qui existe entre le patronat, le syndicat et le gouvernement a besoin d'être modifiée et qu'il sera essentiel de créer de nouvelles formes de coopération, d'entente générale. Cette école se préoccupe des problèmes de restructuration totale et des licenciements massifs de main-d'œuvre qui concerneront demain l'industrie automobile, à mesure que celle-ci s'orientera vers une production totalement automatisée et robotisée tandis que les pièces détachées de la « voiture mondiale » seront produites par la main-d'œuvre à bas salaire des pays en développement. Les changements qui annoncent « l'usine du futur » et « le bureau du futur » exigeront des efforts croissants en matière de programmes de formation et d'éducation de base, question qui relève davantage du ressort de la politique gouvernementale que de la responsabilité des entreprises. Cette même école a également tendance à s'inquiéter de la fragilité et de la turbulence accrues qui se manifestent dans les échanges commerciaux et dans les relations financières mondiales, ainsi que des effets de plus en plus graves exercés sur l'économie nationale par des événements qui se déroulent au-delà des frontières et qui échappent au contrôle des politiques macroéconomiques nationales.

Cependant, pour le moment, les problèmes sectoriels microéconomiques n'occupent qu'une place secondaire aux Etats-Unis. Au Japon et dans la CEE, on considère comme essentielles les politiques sectorielles. Cet état d'esprit tend à soulever de sérieuses controverses entre les trois grandes puissances économiques ; ces discordes feront naître de nombreuses critiques spécifiques et peut-être même des conflits. Un résultat intéressant serait acquis si la CEE, les Etats-Unis et le Japon parvenaient à mettre au point un processus quelconque d'éclaircissements mutuels concernant leurs politiques nationales et leurs intentions respectives. Aussi longtemps qu'aucune tentative ne sera faite pour rapprocher les diverses politiques, des conflits de base se produiront sur les marchés (comme c'est déjà le cas actuellement dans certains secteurs, l'acier par exem-

ple) ; ces conflits feront naître de nouvelles formes de protectionnisme et de mercantilisme au cours des prochaines années.

Aujourd'hui les Etats-Unis connaissent une période de remise en cause interne et de réflexion en essayant d'élargir la perspective de ce qui constitue la politique commerciale, davantage que ce pays ne l'avait jamais fait. L'interconnexion du commerce avec la finance, le développement technologique, l'investissement, la politique de compétitivité, la politique industrielle (sectorielle) et d'autres facteurs du même type, commencent à être perçus comme formant des éléments centraux et indispensables pour orienter la politique des échanges. On constate dans cet essai de synthèse, une certaine ouverture d'esprit et une certaine souplesse. Aucune crise économique majeure ne semble être imminente. Quoi qu'il en soit, la première des tâches consiste à revigorer l'économie américaine, et cela tend à éliminer d'autres initiatives. Il est clair qu'un fort degré de confiance s'est instauré du fait de l'orientation de la politique économique. Le problème de savoir comment résoudre les questions Est-Ouest et Nord-Sud commence à peine à faire l'objet d'une réflexion sérieuse. Les problèmes commerciaux de la décennie 80 semblent être beaucoup plus complexes et beaucoup plus liés aux politiques intérieures que par le passé. De même, le Congrès des Etats-Unis semble s'efforcer de redéfinir les problèmes qui seront ceux des années 80.

Divers débats ont eu lieu récemment pour identifier les « nouveaux problèmes ». Les déclarations de politique commerciale abandonnent de plus en plus le style et le vocabulaire traditionnels.

Mais certains dangers restent à l'horizon. Au mois de juillet, la réponse faite par la Centrale AFL/CIO au Livre Blanc publié par l'Administration sur la politique a été présentée au Congrès par Lane Kirkland, président de l'AFL/CIO. Ce dernier a exposé certains thèmes ; il commence par déclarer que la politique commerciale doit se préoccuper des coûts de l'ajustement aussi bien que des avantages de l'expansion commerciale ; les Etats-Unis doivent adopter une « politique commerciale franche et loyale », ce qui implique : de surveiller, régulièrement et dans le détail, l'impact produit sur les industries américaines par les importations et les exportations ; redéfinir une « réciprocité » pour chercher « une équivalence d'accès aux marchés étrangers » ; abolir les tarifs préférentiels ; établir des objectifs nationaux de sécurité pour les industries-clés et protéger celles-ci afin de leur garantir en permanence une capacité de production normale ; adopter des normes de répartitions nationales pour les principales industries ; inaugurer des politiques beaucoup plus strictes et plus sévères pour lutter contre les « pratiques commerciales déloyales » ; enfin prévoir des procédures de sauvegarde plus rapides et plus souples contre les importations.

Ce document déclare approuver l'accent mis par la nouvelle Administration pour encourager les exportations, mais avec une importante réserve : la politique d'exportation n'est pas une solution en soi dans

un monde où l'égalité d'accès n'existe pas. La promotion des exportations doit être axée sur des cibles spécifiques et doit exclure le capital, la technologie et les denrées ou produits dont la cotation est particulièrement sensible. Il est nécessaire de réduire l'importance de l'investissement direct fait à l'étranger par les grandes compagnies américaines sur le plan international ; il faut également mettre en place des contrôles plus sévères sur les investissements étrangers faits aux Etats-Unis ; notamment, il faut étudier l'impact qu'un tel investissement exerce sur le marché du travail américain.

Ceci constitue une réponse logique à une situation défectueuse qui a été reconnue. Le rôle relatif du secteur industriel dans l'économie américaine globale est en baisse. En raison des progrès technologiques qui se produisent dans les méthodes de fabrication de même que dans les produits, les besoins en main-d'œuvre vont vraisemblablement diminuer dans certaines industries de base. La prolifération des concurrents internationaux — non seulement le Japon mais aussi les pays nouvellement industrialisés — menace de précipiter les ajustements nécessaires dans un proche avenir. Le gouvernement fédéral actuel reste opposé à l'assistance sectorielle et même aux programmes d'assistance qui aideraient les travailleurs à s'adapter à la situation nouvelle. Dans un tel contexte, que peut faire un dirigeant syndicaliste si ce n'est plaider pour une politique qui protégerait mieux l'économie américaine des forces internationales ? De même, la répugnance actuelle des pouvoirs publics à se préoccuper des problèmes de structures des industries-clés suscitera sans doute de nouvelles pressions de la part des dirigeants du secteur privé industriel en vue d'obtenir une protection contre les importations.

La période actuelle de souplesse politique qui se manifeste aux Etats-Unis se produit malheureusement à une époque où les industries européennes semblent durcir leur attitude vis-à-vis de la menace économique provenant du Japon, des pays nouvellement industrialisés et même des Etats-Unis. Il semble indispensable que la CEE, le Japon et les Etats-Unis profitent de l'occasion actuelle pour reconsidérer ensemble leurs politiques respectives. Sinon, on peut s'attendre à ce que leurs politiques nationales ne déclenchent que conflit sur conflit et que, dans de nombreux cas, ces politiques ne s'annulent mutuellement.

Assurément, on peut dire à propos des politiques nationales industrielles et commerciales suivies dans presque toutes les nations du monde à l'heure actuelle, que celles-ci poursuivent des objectifs consistant à réduire les importations, à augmenter les exportations et à développer un plus haut degré d'auto-suffisance économique. Dans un tel monde, la conséquence est que non seulement toutes ces politiques s'annulent mutuellement, mais qu'il en résulte pour tout le monde une baisse du niveau d'activité économique. Telle est l'idée dont tous les gouvernements du monde doivent se convaincre, alors qu'actuellement, ils ont tendance à vouloir mener leur politique économique comme si chaque économie nationale pouvait s'isoler de toutes les autres.