

La politique commerciale des États-Unis en perspective

La note qui suit vise à rappeler certains principes qui guident la politique commerciale des États-Unis depuis la réforme de 1934 et à en retracer les grandes étapes depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Les trois dimensions de la politique commerciale

La politique commerciale américaine se caractérise depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale par une très grande continuité, orientée qu'elle est vers la réalisation de trois grands objectifs, soit (1) l'ouverture ordonnée et multilatérale des marchés, (2) le respect de la règle de droit dans les échanges internationaux et (3) la promotion de la liberté économique dans le respect des droits souverains. Ajoutons que si la politique commerciale est étroitement associée aux priorités de la politique étrangère, elle est également traversée par les débats de politique intérieure et sous influence du Congrès. De même, si la libéralisation des échanges et, d'une façon générale, la promotion de la liberté économique sont perçues comme des vecteurs de prospérité et de progrès, du commerce on attend également qu'il contribue à la sécurité dans le monde, et ce, de deux façons : en intégrant les économies les unes aux autres d'une part et en réglant le pouvoir discrétionnaire des États d'autre part. Enfin, dernière précision, la politique commerciale ne fait pas seulement que répondre aux intérêts commerciaux et stratégiques des États-Unis ; elle porte aussi leurs valeurs, notamment celles de liberté, de démocratie et de responsabilité individuelle. Bien entendu, ces principes généraux ont toujours été appliqués avec pragmatisme, sinon à la carte, et ce, en fonction des présidences, de la conjoncture internationale et des considérations de politique intérieure, mais, malgré tout, la politique commerciale américaine se singularise par sa très grande continuité, d'abord et avant tout parce qu'elle repose sur des principes et un cadre institutionnel bien établis. Cela dit, continuité ne signifie pas rigidité, encore moins invariabilité.

De la signature du GATT (1947) à aujourd'hui, la politique commerciale a évolué, connu d'importants changements et même pris de nouvelles trajectoires, mais toujours à l'intérieur du même modèle. Les changements sont toutefois toujours allés dans les deux mêmes directions : « forcer » le respect des règles établies, sur un plan juridique, mais aussi sur le plan des pratiques établies (loyauté commerciale), d'une part, et élargir toujours davantage le champ des négociations commerciales d'autre part. Pendant les années 1970 et 1980, c'est surtout le premier versant qui a retenu l'attention, certains observateurs agitant même à l'époque le spectre d'un retour au protectionnisme et à l'unilatéralisme. Mais, appliquant le principe d'un pas en arrière, deux pas en avant, les présidents n'ont jamais perdu de vue pour autant le second versant. Ainsi, si, au terme du cycle de Tokyo, les négociations commerciales multilatérales ont été élargies pour couvrir désormais le domaine litigieux des barrières non tarifaires, celles qui avaient été officiellement lancées à Punta del Este (Uruguay) et déboucheront finalement, en avril 1994, sur la signature des accords de Marrakech iront plus loin encore. Notamment, elles incluront désormais dans le champ de la négociation les droits économiques des entreprises (propriété intellectuelle, investissement, télécommunications, etc.) et l'intervention de l'État (marchés publics, concurrence, etc.). Certes, les avancées restent malgré tout limitées, mais on retiendra néanmoins deux choses, à savoir premièrement que l'idée d'élargir la négociation, sous le couvert de l'application du principe de non-discrimination, aux règles du marché est désormais acquise et, deuxièmement, que la règle de droit ne s'applique plus seulement aux relations proprement dites entre États, mais aussi aux relations que les États entretiennent avec les entreprises, nationales ou étrangères, à l'intérieur des frontières nationales. À cet égard, l'ALENA, puis les Accords de Marrakech, portant par ailleurs la création de l'OMC, constituent un véritable tournant.

De l'ouverture des marchés aux règles du marché

La conjoncture internationale des années 1980, marquée à la fois par la crise de la dette, l'implosion de l'URSS et la remise en question du providentialisme public, permet sans doute de comprendre pourquoi et comment les États-Unis sont en grande partie parvenus à leurs fins. Il faut cependant aussi prendre acte de deux ordres de fait, à savoir pour le premier que les États-Unis ont, pendant cette période, abandonné définitivement le compromis keynésien en faveur non pas d'un retour au libéralisme classique mais d'un internationalisme libéral renouvelé à l'aune de la mondialisation. Et pour le second, que, s'agissant de reconstruire l'ordre économique international autour des principes de cet internationalisme, les États-Unis cherchèrent à associer leurs partenaires à cette reconstruction, non sans toutefois opter également pour d'autres voies que la voie multilatérale et se tourner vers d'autres institutions que les institutions multilatérales rattachées au système des Nations Unies.

Ainsi, tout en demeurant à l'intérieur du même modèle, celui que Cordell Hull avait patiemment forgé tout au long de son mandat comme secrétaire d'État, la politique commerciale américaine va mettre au premier plan de ses priorités non plus comme c'était le cas jusque-là la libéralisation ordonnée des échanges, mais la promotion et la protection des droits économiques des entreprises sur des marchés ouverts. Et le tout à l'intérieur d'un cadre internationaliste qui lui-même ne privilégiait plus tant la « paix économique » que « l'intégration économique » entre nations partageant les mêmes valeurs de liberté et de neutralité économiques.

De même, tout en demeurant attachés au multilatéralisme et au système commercial qu'ils avaient largement contribué à construire et à faire évoluer, les États-Unis vont utiliser d'autres voies. Il les utiliseront avec d'autant plus de facilité que non seulement il n'y avait guère pour eux qu'une différence de niveaux entre le multilatéralisme, le régionalisme et le bilatéralisme, mais aussi parce qu'il s'agissait de reprendre l'initiative sur le plan commercial et de repousser dans ces derniers retranchements le nationalisme économique qui, avec le communisme, fut tout au long de la Guerre froide le principal obstacle à leur internationalisme libéral.

Le virage des années 1980

On ne soulignera jamais assez l'importance des négociations commerciales que les États-Unis acceptèrent d'ouvrir d'abord avec le Canada puis avec le Mexique. Non pas tant parce que ces négociations impliquaient, dans le premier cas, leur premier partenaire commercial et, dans le second, pour la première fois un pays considéré comme en développement, mais parce que, d'un côté, ces négociations marquaient pour ces deux pays une rupture radicale et définitive avec le nationalisme économique d'après-guerre, et parce que, de l'autre, pour les États-Unis, ces deux négociations devaient constituer autant un précédent qu'un signal. Un précédent, dans la mesure où les accords conclus venaient, par leur contenu très large et leurs innovations, sanctionner les nouvelles orientations de leur politique commerciale et préparer le terrain à d'autres négociations du même type au GATT, mais aussi avec d'autres pays qui le désiraient. Et un signal, parce que, ce faisant, les États-Unis confirmaient le sérieux de leurs intentions tant en ce qui concernait les nouvelles orientations que devait prendre le système commercial, que pour ce qui avait trait aux conditions à remplir pour négocier avec eux.

L'impact international de ces deux négociations, qui, une fois la présence canadienne aux négociations avec le Mexique acceptée, devaient déboucher sur la signature en 1992 de l'ALENA (Accord de libre-échange nord-américain), fut considérable, à commencer au GATT, où les États-Unis purent faire pression sur leurs partenaires, mais aussi dans les Amériques, où l'attrait d'un accès élargi et sécuritaire au marché des États-Unis incita plus d'un pays à

suivre l'exemple du Canada et du Mexique. Quant aux États-Unis, loin de s'arrêter en si bon chemin et de se contenter des résultats acquis avec ces deux pays comme au GATT, ils s'engagèrent de plus en plus profondément dans les voies régionales et bilatérales, et toujours avec les deux mêmes grandes priorités : élargir la règle de droit à l'ensemble des relations commerciales, tant entre les États qu'à l'intérieur des États, d'une part, et pousser toujours plus loin l'intégration économique comme nouveau vecteur de leur internationalisme libéral d'autre part.

De l'ALENA à la libéralisation compétitive

Malgré les promesses faites en ce sens pendant la campagne présidentielle, Bill Clinton n'a pas remis en question l'ALENA – il s'en fit en fait l'ardent défenseur –, encore moins changé la trajectoire prise par la politique commerciale sous les Administrations de Ronald Reagan et George H. Bush. Au contraire, prenant pleinement la mesure de la globalisation et des intérêts stratégiques des États-Unis dans ce nouveau contexte, il a poursuivi dans la même voie que ses prédécesseurs. Son apport fut, pendant son premier mandat, de remettre le régionalisme à l'ordre du jour et les clauses sociales dans les accords de commerce pendant le second, se faisant ainsi le promoteur d'une mondialisation à visage humain. Ainsi, de grandes initiatives régionales ont été lancées en direction de l'Asie dans le cadre de l'APEC (Coopération économique pour l'Asie-Pacifique), des Amériques lors du Sommet des Amériques tenu à Miami en décembre 1994, de l'Europe avec le dialogue transatlantique et finalement, en fin de mandat, en direction de l'Afrique avec l'AGOA (*African Growth and Opportunity Act*). Dans les quatre cas, le commerce fut au centre des discussions, l'intégration régionale devant à la fois servir de socle économique à la création de communautés des démocraties, renforcer la compétitivité et le *leadership* des États-Unis dans toutes les régions du monde et soutenir les entreprises américaines, de plus en plus engagées dans la mondialisation de leurs activités. Bien qu'elles aient reçu un accueil très favorable, toutes ces initiatives ont buté sur de nombreux obstacles, au point que les États-Unis ont dû mettre beaucoup d'eau dans leur vin, sinon changer de stratégie pour faire avancer leur agenda. Quant à l'idée de donner un visage humain à la mondialisation, elle a rapidement tourné court devant le peu d'empressement des gouvernements à renforcer l'OIT et la ferme opposition des pays en développement à toute discussion sur les clauses sociales à l'OMC. Il y a bien eu quelques avancées, notamment l'adoption par l'OIT en 1998 de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail, mais, là encore, c'est par d'autres voies, le bilatéralisme en particulier, que les États-Unis durent passer pour faire progresser leur agenda commercial.

Une nouvelle stratégie fut mise en place sous la présidence de George W. Bush. Sous la houlette de son Représentant au Commerce, Robert B. Zoellick, la nouvelle Administration opta en effet pour une autre stratégie dite de la « libéralisation compétitive », qui a consisté à multiplier les négociations commerciales bilatérales dans toutes les régions du monde. Profitant du contexte post-11 septembre, le président Bush parvint à relancer les négociations multilatérales à l'OMC et même à obtenir du Congrès le mandat de négocier, ce qui, dans les deux cas, peut être qualifié de véritable exploit. On ne peut pas dire pour autant que son Administration ait fait preuve d'une grande autorité à l'OMC, encore moins qu'elle ait démontré beaucoup d'intérêt pour le multilatéralisme. Il en fut de même pour les négociations régionales, particulièrement dans les Amériques où il devint rapidement manifeste non seulement que les points de divergence entre les États-Unis et le Brésil étaient trop nombreux pour en arriver à un compromis minimal, mais aussi que les États-Unis étaient davantage intéressés à signer des accords bilatéraux et à privilégier les questions de sécurité qu'à s'engager dans des formes de partenariat économique avec le reste du continent. La même approche prévalut ailleurs, en particulier dans le cadre de l'APEC où les États-Unis préférèrent s'en tenir à leur approche sécuritaire traditionnelle, quitte à réagir aux nouvelles initiatives commerciales bilatérales et régionales de l'ASEAN, de la

Chine et du Japon, par la voie bilatérale des accords de libre-échange ou des accords de coopération dans les domaines du commerce et de l'investissement (TIFAs). Face à la Chine, nouvelle puissance économique mondiale, mais aussi nouvelle étoile montante de la diplomatie commerciale, l'Administration Bush a suivi les deux voies tracées par l'Administration précédente, c'est-à-dire celle de l'internationalisme libéral, d'une part, et de la main tendue à un partenaire désormais considéré comme stratégique, sinon comme une puissance mondiale responsable, d'autre part.

Les États-Unis signèrent de nombreux accords commerciaux pendant cette période ; ils couvrent, ce qui n'est pas négligeable, environ 45 % de leurs exportations et le tiers de leurs importations. Mais cette « moisson » ne fut possible que dans la mesure où l'Administration dut concéder beaucoup au Congrès, notamment sur le plan de la protection des travailleurs et de l'environnement, et surtout parce qu'après avoir joué les apprentis sorciers en faisant du bilatéralisme l'instrument principal de leur agenda commercial, ils se sont eux-mêmes trouvés pris à leur propre jeu, les accords commerciaux se multipliant dans le monde sur une échelle jusqu'ici inédite. Toujours est-il qu'après près de trois décennies d'initiatives commerciales tous azimuts, on peut parler d'un triple échec. Échec tout d'abord dans leur projet de renforcer les règles du marché à l'échelle internationale à partir de leurs propres standards, et ce, en adoptant la stratégie du bas vers le haut, autrement dit du bilatéralisme vers le multilatéralisme. La réalité est que si on a peu progressé dans l'harmonisation des règles, l'OMC est très affaiblie et que les accords s'enchevêtrent les uns dans les autres, à l'image du bol de spaghettis chère à Jagdish Bhagwati.

Échec ensuite de l'ambitieux projet de reconstruire l'ordre économique international en prenant appui sur l'intégration commerciale et la constitution de communautés de démocraties. L'échec est d'autant plus patent que les États-Unis doivent désormais compter sur les pays émergents et surtout concentrer leur attention sur leur relation bilatérale stratégique avec la Chine.

Échec enfin sur le plan des normes du travail et de l'environnement, le peu d'empressement de l'Administration Bush dans ces deux domaines, pour ne pas dire son dogmatisme conservateur, ayant eu pour effet non seulement de provoquer l'hostilité d'une grande partie de l'opinion publique américaine, mais aussi de créer un sentiment de plus en plus généralisé que le commerce profite aux entreprises mais pas aux Américains. La négociation forcée par le Congrès démocrate des chapitres sur le travail des accords avec le Pérou et la Colombie, pourtant déjà signés, illustre l'ampleur du fossé qui sépare désormais les élites politiques et économiques de la population sur les questions commerciales. Bref, de quelque manière qu'on regarde le problème, la politique commerciale américaine est dans une totale impasse.

Le dilemme du président Obama

Pendant la campagne présidentielle de 2007, le candidat Barack Obama est toujours demeuré évasif sur le commerce, un sujet hautement controversé dans l'opinion publique. Tout au plus a-t-il évoqué la possibilité d'évaluer et d'ouvrir les accords signés, dont l'ALENA, réaffirmé sa ferme volonté d'avoir une politique commerciale qui renforce l'économie américaine et crée plus d'emplois aux États-Unis, ou encore promis de s'opposer à tout accord qui viendrait miner leur sécurité économique. La nomination du Représentant au commerce, un poste difficile dans les circonstances, ne fut pas non plus chose facile. Après avoir d'abord offert le poste au Représentant de la Californie, Xavier Becerra, c'est finalement sur la candidature de Ron Kirk, un chaud partisan du commerce ouvert, qu'il finit par se rabattre en décembre 2008, mais lui-même n'est entré en fonction qu'à la fin mars 2009, une fois sa candidature approuvée par le Congrès. Enfin, on relèvera que l'agenda commercial présenté en janvier 2009 dans le rapport annuel du Bureau du représentant au

Commerce, ne nous éclaire guère. Tout au plus y rappelle-t-on certains principes généraux, mais il n'y a là rien à proprement parler de substantiel. Qu'on en juge :

1. Support a rules-based trading system
2. Advance the social accountability and political transparency of trade policy
3. Make trade an important policy tool for achieving progress on national energy and environmental goals
4. Make sure that trade agreements are addressing the major unresolved issues that are responsible for trade frictions
5. Build on existing Free Trade Agreements and Bilateral Investment Treaties in a responsible and transparent manner
6. Uphold our commitment to be a strong partner to developing countries, especially the poorest developing countries

Quant à Ron Kirk, ce n'est pas Robert B. Zoellick : ses discours ne sont guère éclairants. Lawrence Summers l'est un peu plus. Dans deux articles fort remarquables publiés dans le *Financial Times* (éditions du 27 avril et du 5 mai 2008), Lawrence Summers, devenu depuis lors le président du Conseil économique national, le comité dont relève directement la politique commerciale américaine, a sans doute bien résumé le dilemme auquel se trouve confronté le président Obama. D'un côté, il n'est plus possible de se contenter d'affirmer que les accords commerciaux contribuent au bien-être général et de penser que, sur la foi d'affirmations, l'on peut obtenir l'appui du public à l'internationalisme économique quand, dans les faits, les travailleurs et l'opinion publique se rendent bien compte que ce qui est peut-être bon pour les entreprises et l'économie mondiale ne l'est pas nécessairement pour eux. D'un autre côté, l'opinion courante selon laquelle il faudrait se replier de l'économie mondiale ou freiner le rythme de son intégration n'est guère tenable non plus. Le problème est de trouver comment sortir de ce dilemme. Prudent, Lawrence Summers suggérait alors trois pistes de réponse : premièrement, que les États-Unis prennent la direction d'un mouvement en faveur d'une coopération fiscale renforcée, deuxièmement que, parallèlement, avec leurs partenaires, ils s'engagent à mieux réglementer la concurrence internationale, y compris dans les domaines de la finance et du travail, où trop souvent les arguments fallacieux servent d'excuse pour ne rien faire et, troisièmement, que les filets de protection sociale soient renforcés pour protéger les travailleurs qui perdent leur emploi ou subissent la menace de délocalisations. En somme, c'est l'idée de maîtriser la mondialisation, en réconciliant l'intégration, le bien commun et la souveraineté, qui refait timidement surface. Mais il ne s'agit encore là que de principes généraux, et des principes à la politique, il y a encore du chemin à parcourir.

Christian Deblock,

7 décembre 2009