

Faut-il s'inquiéter des tendances actuelles de la politique économique extérieure américaine?

Au cours des dernières années, certains paramètres qui sous-tendaient la politique économique extérieure des États-Unis ont subi de profonds changements. Les considérations sécuritaires ont, d'abord, été intégrées au cadre réglementaire de l'économie extérieure, depuis les attentats terroristes du 11 septembre 2001. Les États-Unis affichent, ensuite, un intérêt plus marqué qu'auparavant pour la négociation d'accords commerciaux à l'échelon régional et bilatéral. Enfin, la pression protectionniste sur la politique économique extérieure des États-Unis semble augmenter. Ces évolutions récentes appellent des réponses adéquates de la part des principaux partenaires commerciaux.



L'approche sécuritaire depuis les attentats terroristes du 11 septembre 2001 s'est principalement traduite par de nouvelles réglementations et initiatives lors de l'entrée sur le marché américain. Parmi celles-ci, on trouve la règle des 24 heures pour le fret maritime. En illustration: porte-conteneurs faisant route vers le port de New York.

Photo: Zimmermann

D'abord la sécurité

Fil rouge de la politique menée par l'administration Bush depuis le 11 septembre 2001, la priorité donnée aux considérations sécuritaires s'est principalement traduite, au niveau organisationnel, par la création du *Department of Homeland Security* (DHS) en 2003. Divers services, liés directement ou indirectement au commerce international, ont été rattachés à ce nouveau ministère de la sécurité intérieure, notamment les douanes, la protection des frontières et l'immigration. Dans les autres ministères aussi, les activités ayant trait



Thomas A. Zimmermann
Chargé des États-Unis dans le service Amériques du Secrétariat d'État à l'économie (seco), Berne, et Research Associate au SIAW-HSG, Saint-Gall
www.zimmermann-thomas.ch

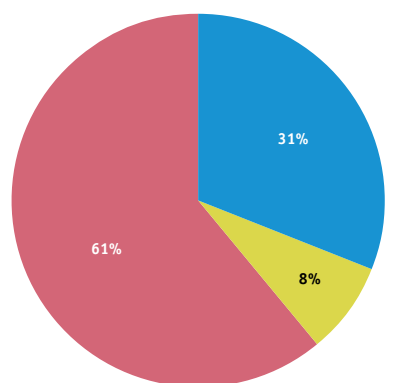
à la sécurité ont été renforcées. D'un point de vue pratique, cette approche sécuritaire s'est principalement traduite par de nouvelles réglementations et initiatives lors de l'entrée sur le marché américain.

La règle des 24 heures

Avec la règle des 24 heures (*24-hour advance vessel manifest rule*), en vigueur depuis le 2 décembre 2002, les armateurs et certains transporteurs doivent informer l'autorité douanière américaine du contenu de leur manifeste 24 heures avant de charger leur fret sur un navire dans le port de départ. Parmi ces indications obligatoires figurent l'itinéraire, le chargeur et le port de chargement, la description exacte des marchandises, la liste de colisage, le poids, et bien d'autres choses encore. Il existe des réglementations similaires pour le transport de fret aérien, ferroviaire et routier ainsi que pour les exportations des États-Unis. La règle des 24 heures s'étend en outre aux livraisons à destination de pays tiers (Amérique latine, Caraïbes, p. ex.) si les navires font escale dans un port américain. Les autorités peuvent rendre publiques les données qui leur sont communiquées, mais les importateurs américains peuvent demander à ce qu'elles soient traitées de manière confidentielle.

Graphique 1

Commerce extérieur des États-Unis et accords de libre-échange



- Commerce avec les pays ayant conclu un ALE avec les États-Unis^a
- Commerce avec les pays avec lesquels un ALE a récemment été conclu ou est en cours de négociation^b
- Commerce avec les pays qui disposent pas d'ALE avec les États-Unis et dont on ne connaît aucun plan en vue d'un tel accord

Remarques:

- a Canada, Chili, Israël, Jordanie, Mexique, Singapour.
 b Cafta (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua), République dominicaine, Panama, pays andins (Bolivie, Colombie, Équateur, Pérou), autres États de la ZLEA (Antigua et Barbuda, Argentine, Bahamas, Barbados, Belize, Brésil, Dominique, La Grenade, Guyana, Haïti, Jamaïque, Paraguay, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Surinam, Trinité-et-Tobago, Uruguay et Venezuela), Union douanière sud-africaine (Botswana, Lesotho, Namibie, Afrique du Sud, Swaziland), Australie, Bahreïn, Maroc, Thaïlande.

Source: GAO 2004; Zimmermann / La Vie économique

L'initiative de sécurité relative aux conteneurs

Dans le cadre de l'initiative de sécurité relative aux conteneurs (CSI), certains conteneurs à destination des États-Unis sont contrôlés par des douaniers américains avant que le porte-conteneurs ne quitte le port d'origine. Les contrôles sont effectués conjointement avec les autorités locales et trouvent leur fondement juridique dans des déclarations bilatérales. Les conteneurs à risque sont identifiés grâce à des systèmes informatiques et «scannés» par des appareils de pointe. Ceux qui ont été contrôlés dans le port de départ peuvent bénéficier de procédures de dédouanement simplifiées. Le fait que seuls les ports les plus importants soient pris en compte dans le système engendre des distorsions de concurrence entre les ports.

Le Customs-Trade Partnership Against Terrorism

Le *Customs-Trade Partnership Against Terrorism* (C-TPAT) est un partenariat établi sur une base volontaire entre les douanes américaines et l'économie privée, principalement aux États-Unis. Les entreprises procèdent à des auto-évaluations en suivant un questionnaire prédéfini et s'engagent à respecter certaines directives (p. ex. en matière d'emballage, de transport, de formation des employés, de contrôles d'accès à des secteurs sensibles), dont les douanes contrôlent le respect par sondages. En contrepartie, ces entreprises bénéficient de procédures de dédouanement simplifiées (p. ex. un dédouanement accéléré ou des contrôles par sondages moins fréquents).

La législation sur le bioterrorisme

Dans le domaine des denrées alimentaires et du fourrage, les conditions d'importation ont été rendues nettement plus strictes par la loi de 2002 sur le bioterrorisme (*Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002*, ou plus simplement *Bioterrorism Act*). Celle-ci vise à protéger l'approvisionnement alimentaire des menaces terroristes ou autres. Elle impose par conséquent l'enregistrement de la plupart des établissements nationaux ou étrangers qui produisent, transforment, emballent ou stockent des denrées alimentaires destinées à la consommation aux États-Unis. Elle prévoit par ailleurs une notification préalable (*Prior notice*, PN) à la *Food and Drug Administration* (FDA) pour toutes les cargaisons de produits alimentaires et de fourrage destinées à être exportées vers les États-Unis. Ces importations font en outre l'objet de contrôles spéciaux par les douanes américaines. Dans une étape ultérieure, il est prévu que l'obligation de tenir des registres soit renforcée afin de garantir la traçabilité des produits. Ces dispositions seront mises en place progressivement entre décembre 2003 et août 2004.

Des réglementations renforcées pour l'entrée aux États-Unis

Les transactions économiques sont indirectement rendues plus complexes par le durcissement des conditions d'entrée aux États-Unis. En effet, les voyageurs qui ont besoin d'un visa ne peuvent plus le demander par courrier, mais doivent se présenter en personne aux ambassades et attendre parfois longtemps avant d'obtenir un rendez-vous. Les interventions rapides de spécialistes, pour la maintenance ou la réparation de machines complexes, par exemple, ne sont donc souvent plus possibles; pour les fournisseurs étrangers de telles installations, cette situation peut représenter un désavantage de taille. Les directives des États-Unis, qui exigeront prochainement des passeports à lecture optique contenant des données biométriques pour l'admission sans visa sur le territoire américain ou qui iront jusqu'à exiger des compagnies aériennes des informations concernant leurs passagers, sont controversées au plan international.

On constate que les nouvelles mesures sécuritaires augmentent les exigences bureaucratiques ainsi que l'investissement temporel et financier de toutes les parties concernées par les transactions commerciales. La question de la protection des données est également mise en cause (obligation de publication dans le cadre de la règle des 24 heures, communication d'informations sur les passagers).

«Libéralisation concurrentielle»: les accords préférentiels ont le vent en poupe

En août 2002, le Congrès a, pour la première fois depuis huit ans, accordé des compétences au président en matière de négociation d'accords commerciaux. Dénommées *Trade Promotion Authority* (TPA) et autrefois connues sous le nom de *fast track*, elles lui demeurent réservées jusqu'au 1^{er} juin 2005, mais peuvent être prolongées jusqu'au 1^{er} juin 2007. La TPA a été immédiatement mise en œuvre dans le cadre d'une stratégie de *libéralisation concurrentielle*: des négociations sur l'ouverture des marchés doivent être menées à plusieurs niveaux – multilatéral, régional et bilatéral – et avec des partenaires de différentes régions du monde afin de mettre en place une concurrence en matière de libéralisation, et donc un ordre commercial aussi ouvert que possible, du point de vue des États-Unis.

Les niveaux régional et bilatéral ont ainsi fortement gagné en importance. En 2002, les États-Unis n'avaient conclu des accords de libre-échange qu'avec quatre pays (Israël, Canada, Mexique et Jordanie). Depuis, des accords d'une vaste portée sont entrés en vigueur avec le Chili et Singapour. Par ailleurs, les négociations sur la zone de libre-échange centramé-

1 Au moment de la Conférence ministérielle de Cancún en septembre 2003, ce groupe rassemblait l'Afrique du Sud, l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Chine, la Colombie, le Costa Rica, Cuba, l'Égypte, El Salvador, l'Équateur, le Guatemala, l'Inde, le Mexique, le Pakistan, le Paraguay, le Pérou, les Philippines, la Thaïlande et le Venezuela.

ricaine (Cafta) ainsi qu'avec le Maroc, l'Australie et la République dominicaine ont récemment été menés à leur terme. Le public accorde en outre une grande attention aux négociations en cours pour une zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), qui doit s'étendre de l'Alaska à la Terre de Feu. Les négociations avec l'Union douanière sud-africaine, le Bahreïn, le Panama, les pays andins (Bolivie, Colombie, Équateur et Pérou) et la Thaïlande en sont à des stades différents.

Certains observateurs sont d'avis que l'intérêt soudain des États-Unis pour les accords régionaux est à rechercher dans le surplace de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), ce qui, selon eux, augure mal de l'avenir du système commercial international. Les États-Unis n'ont en effet pas dissimulé leur agacement face à l'opiniâtreté de nombreux pays en développement (notamment du G20+)¹ lors de la Conférence ministérielle de Cancún. De plus, il ne fait aucun doute que, vu leur poids, les États-Unis peuvent s'imposer plus facilement dans les négociations bilatérales que dans un cadre multilatéral comme celui de l'OMC qui rassemble 148 membres.

Les limites du système

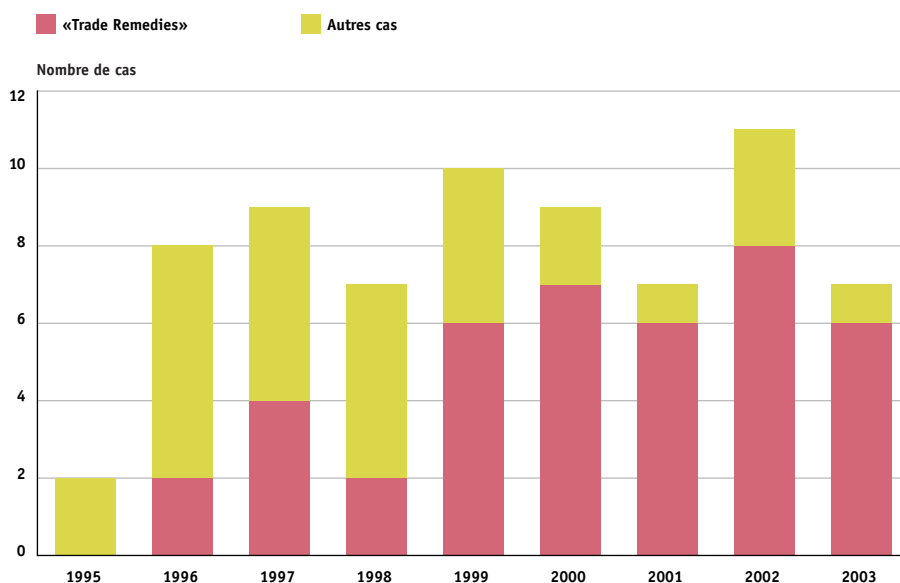
Les négociations régionales et bilatérales ont toutefois aussi leurs limites: les négociations sur la ZLEA, par lesquelles les États-Unis souhaitent surtout gagner l'accès au Mercosur (avec le Brésil) ne progressent guère. Le compromis trouvé lors de la Conférence ministérielle de la ZLEA, qui s'est tenue en novembre 2003 à Miami, mise sur la souplesse. En n'imposant qu'un certain nombre de droits et de devoirs de base à tous les pays, tandis que les concessions supplémentaires se feront sur la base de négociations plurilatérales volontaires, cette solution revient à abandonner les plans initiaux, bien plus ambitieux. Les intérêts des deux antagonistes, les États-Unis et le Brésil, étaient et demeurent par trop différents. Les États-Unis négocient donc au niveau bilatéral avec les différents pays ou groupes de pays de la région. Leur participation au commerce américain dépasse toutefois souvent pas l'ordre de quelques pour-mille. Cette constatation vaut également, hormis pour l'Australie et Singapour, pour les parties contractantes d'outre-mer (voir *graphique 1*). En outre, l'approche bilatérale engendre un système d'accès au marché complexe et peu universel, cette voie a donc des limites très nettes. De telles observations pourraient, à moyen terme, et à condition que toutes les parties concernées au sein de l'OMC fassent preuve de plus d'engagement, remettre sur pied les négociations multilatérales.

Les réflexes protectionnistes

L'orientation à donner à la politique commerciale américaine fait actuellement l'objet de débats aux États-Unis. Les avantages d'une politique commerciale ouverte sont toujours davantage remis en question. La pression protectionniste croissante se traduit par exemple par une forte demande de barrières commerciales (dans le cadre des procédures anti-dumping, notamment) ou par des considérations visant à limiter les délocalisations. Certes, ce débat doit être replacé dans son contexte, à sa-

Graphique 2

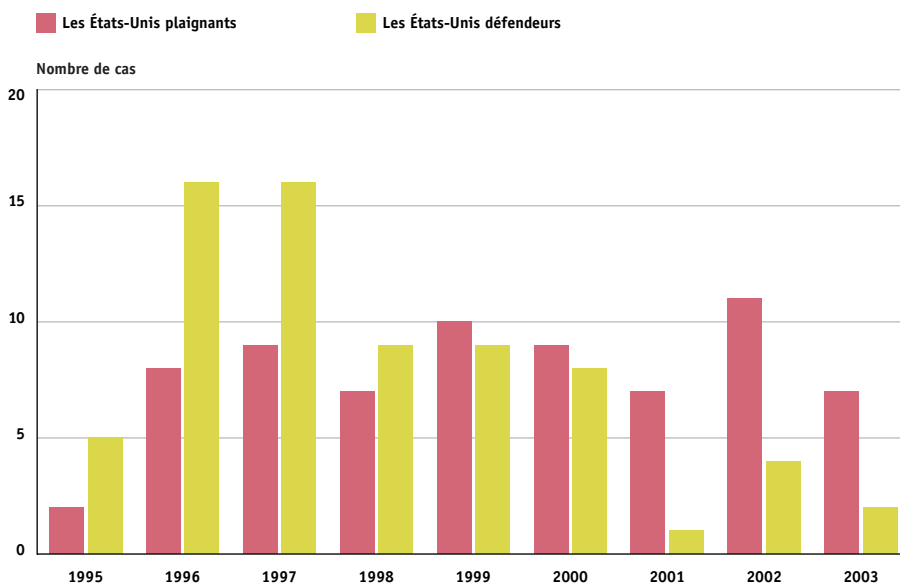
Typologie des plaintes émises contre les États-Unis devant l'OMC



Source: OMC; Zimmermann / La Vie économique

Graphique 3

Les États-Unis devant l'OMC: plaignants et défendeurs



Source: OMC; Zimmermann / La Vie économique

voir celui des élections présidentielles, mais ces réflexes protectionnistes tiennent également au déficit gigantesque de la balance commerciale, à la reprise hésitante du marché de l'emploi, à la concurrence croissante avec la Chine, à la conclusion d'accords de libre-échange avec des pays à bas salaires et à la crainte inhérente de perdre des places de travail peu qualifiées; ils s'expliquent aussi par la délocalisation croissante d'emplois bien rémunérés de «cols blancs» – considérés jusqu'alors comme invulnérables – dans des pays comme l'Inde ou la Chine.

Outre les subventions au secteur agricole, en forte hausse, les *trade remedies* (mesures anti-dumping, de sauvegarde et compensatoires) comptent parmi les barrières commerciales les plus manifestes du moment. Comme le montre le *graphique 2*, qui résume les différends portés devant l'OMC, les États-Unis sont toujours plus souvent sur le banc des accusés dans le cadre d'affaires liées aux «trade remedies» et leurs mesures sont généralement jugées incompatibles avec les règles de l'OMC. Cela a mené le Congrès et les lobbies concernés à critiquer l'OMC et sa procédure de règlement des différends. Par ailleurs, les États-Unis n'ont pas encore pu mettre en œuvre certaines décisions délicates politiquement. Ainsi, ils défendent à présent, à Genève, l'intégration d'éléments politiques dans la procédure de règlement des différends, revenant sur la position qu'ils défendaient pendant le cycle d'Uruguay. Il est possible que la vulnérabilité suscitée par les «trade remedies» ait également poussé les États-Unis à porter moins d'affaires devant l'OMC, par crainte de provoquer encore d'autres plaintes. En effet, comme le montre le *graphique 3*, en l'espace de quelques années, les États-Unis sont passés du statut de «plaignant net» à celui de «défendeur net».

Les implications pour la Suisse

Les changements susmentionnés concernent également les partenaires commerciaux des États-Unis, parmi lesquels la Suisse. Dans de nombreux cas, la réaction aux tendances décrites précédemment est un exercice de haute voltige.

Au chapitre des mesures de sécurité, il convient, d'une part, de faire pression sur les États-Unis pour que leurs effets pervers sur le commerce soient maintenus à un niveau minimum et, d'autre part, de chercher des solutions coordonnées à l'échelle internationale. Il faut donc engager des discussions à plusieurs échelons: sur le plan bilatéral tout d'abord – dans le cadre de l'actuelle commission économique mixte (*Joint Economic Commission*, JEC), ou simplement en dialoguant avec les autorités américaines) – mais aussi multilatéral, au sein de

l'OMC et de l'OCDE. Aussi le Secrétariat d'État à l'économie (seco) a-t-il participé aux procédures de consultation relatives à la loi sur le bioterrorisme et mis l'accent sur les effets limitatifs que les initiatives de sécurité des États-Unis ont sur le commerce, lors du dernier examen de la politique commerciale des États-Unis à l'OMC. Par ailleurs, la protection du commerce international contre des abus terroristes est un objectif digne d'être soutenu dans le cadre de mesures proportionnelles puisqu'il sert à long terme les intérêts sécuritaires et commerciaux de toutes les nations. Étant donné que les mesures sécuritaires continueront sans doute, à l'avenir, de faire partie de la réalité commerciale, les exportateurs doivent être préparés à l'avance aux nouvelles réglementations afin de minimiser les coûts d'adaptation et de prévenir les frictions. C'est dans cet esprit que le seco et les associations professionnelles concernées ont organisé une séance d'information dont le sujet était la loi sur le bioterrorisme.

En ce qui concerne les tendances au bilatéralisme et au régionalisme de la politique économique extérieure américaine, il convient d'empêcher que l'OMC ne soit mise hors-jeu. En tant que pays de petite taille n'ayant qu'un poids limité dans les négociations bilatérales, la Suisse a tout intérêt à défendre de toutes ses forces le principe de base de l'OMC, à savoir la clause de la nation la plus favorisée. Mais, ici aussi, il faut rester lucide: depuis Cancún (et même depuis la déconfiture de Seattle), l'OMC n'a pas renoué avec le dynamisme et l'optimisme qui régnaient après la conclusion du cycle d'Uruguay. Si les États-Unis, comme les autres protagonistes, devaient remédier au problème en passant dorénavant par des accords bilatéraux ou régionaux et ainsi s'assurer l'accès aux marchés, la Suisse devrait aussi accroître ses activités dans ce domaine, y compris avec les États-Unis.

Enfin, les tendances protectionnistes des États-Unis doivent être prises au sérieux. En effet, les mesures commerciales américaines qui nient les règles de l'OMC, sapent la crédibilité de l'ordre commercial multilatéral. En tant que grande puissance commerciale, les États-Unis endossent une responsabilité systémique qui devrait se traduire par un comportement conforme aux dites règles. Toutefois, étant donné que la participation à l'OMC répond au droit international et se fait sur une base volontaire, on ne peut rien leur imposer. Les partenaires commerciaux devraient donc faire preuve de discernement lorsqu'ils portent plainte sur des sujets sensibles ou imposent des sanctions (comme dernier remède pour se faire entendre). Il n'y aurait rien à gagner, mais beaucoup à perdre si les États-Unis réduisaient leur engagement à l'OMC par manque de soutien politique interne. ■

Encadré 1

Pour plus d'informations

Politique économique

et commerciale américaine

- OMC, *Examen des politiques commerciales: États-Unis*, 2003; documents WT/TPR/S/126 et WT/TPR/G/126; <http://docsonline.wto.org>.
- OCDE, *Étude économique des États-Unis*, 2002; www.oecd.org.
- FMI, *United States: 2003 Article IV Consultation – Staff Report; Staff Supplement; and Public Information Notice on the Executive Board Discussion*, 2003; disponible sur www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2003/cr03244.pdf.

Mesures sécuritaires prises par les États-Unis et ayant une incidence sur les échanges commerciaux

- CSI: www.cbp.gov/xp/cgov/enforcement/international_activities/csi.
- Règle des 24 heures: www.cbp.gov/xp/cgov/import/carriers/24hour_rule.
- C-TPAT: www.cbp.gov/xp/cgov/import/commercial_enforcement/ctpat.
- Législation sur le bioterrorisme: www.cfsan.fda.gov/dms/fsbtact.html et www.fda.gov/oc/bioterrorism/bioact.html.

Régionalisme

- United States General Accounting Office (GAO), *Intensifying Free Trade Negotiating Agenda Calls for Better Allocation of Staff and Resources*, rapport du GAO 04-233 de janvier 2004; www.gao.gov/cgi-bin/getrpt?GAO-04-233.
- Site internet du United States Trade Representative (USTR): www.ustr.gov.